

UNIVERSIDADE DO MINHO
Departamento de Engenharia Civil

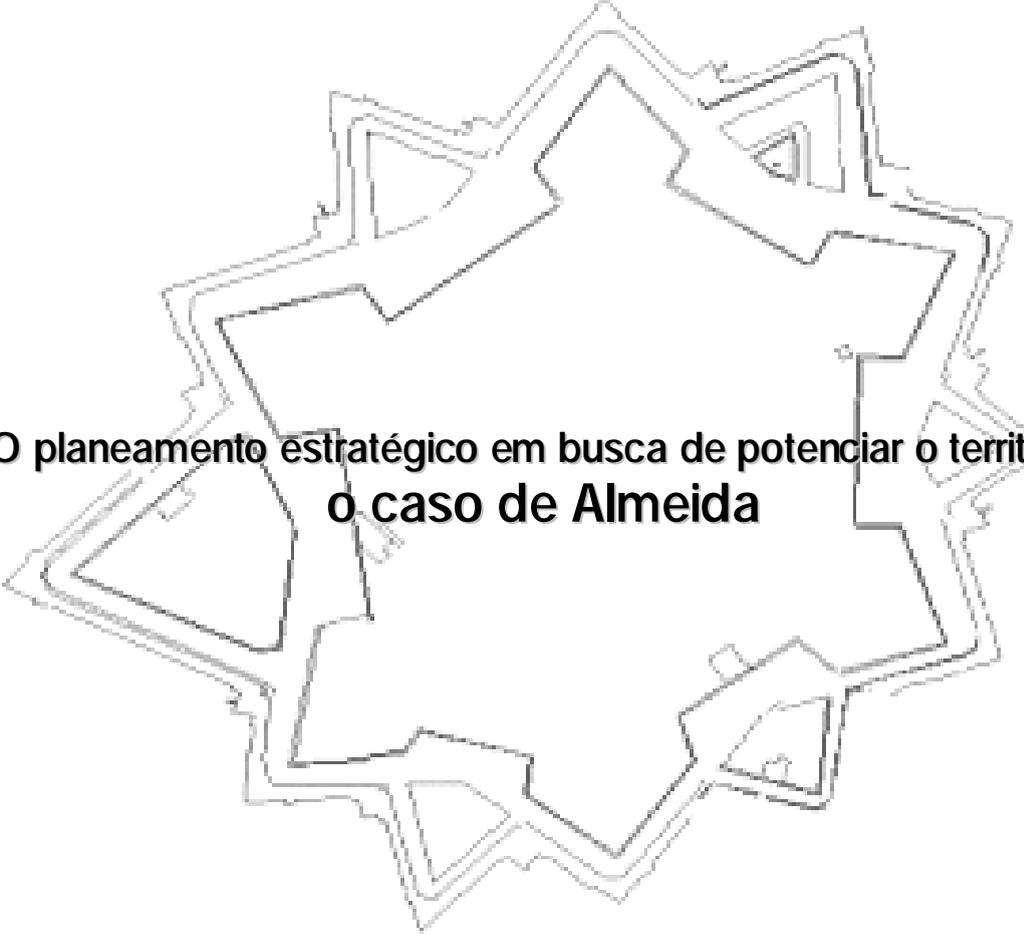
Fernando Pereira da Fonseca

**O planeamento estratégico em busca de potenciar o território
o caso de Almeida**

**Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia
Municipal sob orientação científica do Prof. Doutor Rui Ramos**

Braga
Fevereiro – 2006

Fernando Pereira da Fonseca



**O planeamento estratégico em busca de potenciar o território
o caso de Almeida**

**Braga
Fevereiro – 2006**

RESUMO

As rápidas transformações sócio-económicas a que os territórios na actualidade estão sujeitos, decorrentes da globalização, do desenvolvimento dos transportes e das tecnologias, têm alimentado a discussão sobre a dificuldade das actuais figuras de planeamento responderem a essas novas solicitações. Num contexto de competitividade territorial cada vez mais alargada, os planos meramente reguladores do uso do solo e reactivos às actividades a desenvolver, revelam-se ineficazes por não comportarem objectivos explícitos de promoção económica e de coesão social.

O planeamento estratégico territorial tem-se afirmado como uma alternativa no domínio das políticas de desenvolvimento territorial. Introduzindo uma nova base metodológica, assente em análises prospectivas, na flexibilidade de adaptação das medidas e na participação dos agentes locais que interagem no território, através de parcerias, o planeamento estratégico procura traçar linhas estruturantes de desenvolvimento e melhorar a performance competitiva dos territórios.

Na esteira dos pressupostos do planeamento estratégico, procura-se aferir o potencial de desenvolvimento de Almeida, paradigma dos territórios periféricos do Interior de Portugal, em quebra demográfica e económica, enunciando acções e directrizes que procuram inverter esta tendência e afirmar os recursos locais em torno dos quais poderão assentar as linhas de evolução futura.

Palavras-chave: Planeamento estratégico, marketing territorial, competitividade, Almeida.

ABSTRACT

The rapid socio-economic transformations that territories are subject to, along with the globalization and development of technology and transport have brought forth much debate about the difficulty of recent planning figures in response to these new needs. In the context of an ever-increasing competitive territory, the land use plans merely regulatory and reactive to developing activities, have revealed themselves to be ineffective as they had no clear objectives concerning economic promotion and social cohesion.

Territorial planning strategy must be seen as an alternative to the field of politically developing territories. By introducing a new methodological base, prospective analysis, the flexibility and adaptation of measures and the involvement of local agents integrated in the territory through partnerships, strategic planning attempts to outline development frameworks and improve competitive performance in territories.

On the basis of strategic planning, the potential for development in Almeida will be explored and will serve as a paradigm for peripheral territories in Portugal which are in demographic and economic decline, identifying actions and guidelines that aim to change this trend and highlight available local resources that have the potential to set the way for future evolution.

Key words: Strategic planning, territorial marketing, competition, Almeida.

ÍNDICE

1. Introdução	8
2. Dos planos tradicionais ao planeamento estratégico	10
2.1. As figuras de planeamento de competência municipal	10
2.2. A crise dos planos <i>tradicionais</i>	16
2.3. O planeamento estratégico territorial	26
2.3.1. As origens do planeamento estratégico	26
2.3.2. O planeamento estratégico dos territórios	28
2.3.3. As grandes linhas do planeamento estratégico	31
2.3.4. Metodologias do planeamento estratégico	37
2.3.5. Os modelos do planeamento estratégico	47
2.3.6. Enquadramento do conceito em Portugal	50
2.4. A elaboração do Plano Estratégico	62
2.4.1. Estrutura orgânica para a elaboração do plano na óptica municipal	62
2.4.2. As fases de elaboração do plano estratégico	65
2.5. O marketing territorial	76
2.5.1. A focalização dos mercados-alvo de um território	83
2.5.2. As reacções dos públicos-alvo	87
2.5.3. Acções de dinamização do território	90
2.5.4. Divulgação da imagem do território	91
3. O planeamento estratégico na dinamização de Almeida	96
3.1. As grandes questões para o desenvolvimento de Almeida	96
3.1.1. Do PDM a uma metodologia estratégica	97
3.1.2. Inserção territorial de Almeida – as suas implicações	98
3.2. Diagnóstico e análise estratégica	102
3.2.1. A área de estudo face ao espaço envolvente	102
3.2.2. Integração territorial, acessibilidades e transportes	108
3.2.3. Recursos naturais e potencial endógeno	111
3.2.4. Estrutura urbana	112
3.2.5. Estrutura económica e criação de emprego	115
3.2.6. A dinâmica turística	122
3.3. As apostas estratégicas para o desenvolvimento da área de estudo	136
3.3.1. Identificação dos actores numa lógica de planeamento participado	136
3.3.2. As acções estratégicas	137
3.4. Potencial para a concertação de medidas e posicionamento dos actores	155
3.5. Acções de promoção e de divulgação numa perspectiva de marketing	157
3.6. Adopção de uma perspectiva de marketing territorial para Almeida	164
3.7. Estruturas e actores locais aplicáveis ao processo	167
3.8. Funções e objectivos do Grupo de Planeamento Estratégico	169
3.9. Composição do Grupo de Planeamento Estratégico	170
3.10. Síntese final e perspectivas futuras	171
4. Conclusão	174
5. Referências	177
Anexos	183

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Objectivos e funções dos Planos Municipais de Ordenamento do Território	14
Quadro 2 – Abrangência espacial dos instrumentos de planeamento territorial	15
Quadro 3 – Principais críticas dirigidas ao planeamento territorial suportado pelos planos tradicionais	16
Quadro 4 – As vantagens da aplicação do planeamento estratégico ao território	32
Quadro 5 – Método dos cenários de Michel Godet	40
Quadro 6 – Tipo de acções elegíveis por domínios de actuação do PROSIURB	53
Quadro 7 – Objectivos estratégicos valorizados pelo PROSIURB	54
Quadro 8 – Estruturas aplicáveis ao processo de planeamento estratégico	64
Quadro 9 – Recursos endógenos susceptíveis de influenciar a atractividade de um território	68
Quadro 10 – Principais motivos de decisão pelos grupos-alvo	71
Quadro 11 – Medidas para atrair visitantes e turistas	86
Quadro 12 – Elementos potenciadores da atractividade turística de um território	91
Quadro 13 – Principais vantagens e desvantagens dos diferentes meios de promoção	95
Quadro 14 – Caracterização da área de estudo, do concelho de Almeida e da BIN	105
Quadro 15 – Análise SWOT da área de estudo face ao espaço envolvente	108
Quadro 16 – Análise SWOT da integração territorial, acessibilidades e transportes	111
Quadro 17 – Análise SWOT dos recursos naturais e potencial endógeno	112
Quadro 18 – Análise SWOT da estrutura urbana	115
Quadro 19 – Sociedades com sede em Almeida – 2001	116
Quadro 20 – População activa perante o trabalho – 2001	116
Quadro 21 – Sociedades do sector primário – 2001	117
Quadro 22 – Sociedades do sector secundário – 2001	118
Quadro 23 – Unidades funcionais em 2003	118
Quadro 24 – Equipamentos públicos e privados – 2002	119
Quadro 25 – Pessoal ao serviço e valor da produção – 2001	120
Quadro 26 – Distribuição de empresas em Almeida e na região em 2001	121
Quadro 27 – Análise SWOT da estrutura económica e criação de emprego	121
Quadro 28 – Pontos fortes e fracos do turismo em espaço rural em regiões periféricas	132
Quadro 29 – Análise SWOT ao sector do turismo em Almeida	134
Quadro 30 – Caracterização da oferta turística actual de Almeida	135
Quadro 31 – Qualificação e reabilitação do património arquitectónico e cultural	141
Quadro 32 – Aposta nas acções de divulgação do património de Almeida	143
Quadro 33 – Actividades complementares ao turismo cultural	147
Quadro 34 – Fomentar as acções de divulgação do património em Vilar Formoso	149
Quadro 35 – Qualificação urbanística, dos equipamentos e serviços de Vilar Formoso	150
Quadro 36 – Plataforma de apoio ao tráfego rodoviário internacional	152
Quadro 37 – Criação e divulgação de incentivos ao investimento privado	153
Quadro 38 – Investimento empresarial em sectores-chave	155
Quadro 39 – Funções a assumir pelo Grupo de Planeamento Estratégico de Almeida	170

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig.1 – O futuro previsível é incerto e múltiplo	38
Fig.2 – A flexibilidade do planeamento estratégico	43
Fig.3 – Etapas do planeamento estratégico segundo o modelo ortodoxo	48
Fig.4 – O modelo de planeamento estratégico territorial interaccionista	49
Fig.5 – Possíveis soluções para a elaboração de um plano estratégico na óptica municipal	63
Fig.6 – Etapas de elaboração do Plano	65
Fig.7 – Processos de planeamento estratégico	66
Fig.8 – Tendências mais significativas actuantes sobre um território	70
Fig.9 – Processo de escolha de um território	88
Fig.10 – Acções de marketing e de divulgação territorial	93
Fig.11 – Divisão administrativa do concelho de Almeida	96
Fig.12 – Objectivos estratégicos do PDM de Almeida	98
Fig.13 – Almeida na Beira Interior Norte	99
Fig.14 – Entradas de estrangeiros nas fronteiras em 2000	100
Fig.15 – Estrangeiros entrados em Vilar Formoso: 1990-2000	101
Fig.16 – Estrangeiros entrados em Vilar Formoso em 2000	101
Fig.17 – Evolução da população no concelho e na região (1960-2001)	103
Fig.18 – Pirâmide etária do concelho de Almeida – 2001	104
Fig.19 – Mapa da rede rodo-ferroviária do concelho de Almeida	110
Fig.20 – O centro histórico de Almeida	113
Fig.21 – Dormidas de turistas em Almeida entre 1996-2002	123
Fig.22 – Número de visitantes do posto de turismo 1994-2004	125
Fig.23 – Evolução dos visitantes no posto de turismo em 2004	126
Fig.24 – Ideias-chave para dinamizar Almeida/Vilar Formoso	138
Fig.25 – Proposta de modelo e articulação institucional	169

1. INTRODUÇÃO

Na actualidade assiste-se a um contexto de mudanças económicas e sociais aceleradas, que surtem fortes incidências nos territórios e têm levado à interrogação sobre o papel do planeamento, dos seus métodos e dos seus objectivos. Neste quadro de relativa ineficácia e até de descrença nos instrumentos de planeamento, a aplicação das metodologias do planeamento estratégico às políticas de desenvolvimento territorial, ainda incipiente no nosso país, tem sido apontada como uma solução pragmática e funcional para responder aos contínuos desafios com que as colectividades territoriais se deparam.

A relevância do planeamento estratégico parece ser cada vez mais reconhecida como o confirma, aliás, o número crescente de publicações, de seminários, de encontros e de conferências realizadas sobre o tema – e dos planos que têm sido formalizados, sobretudo por parte de municípios, de associações municipais e de eixos urbanos. Assim, a pertinência e a actualidade desta temática justificam o interesse em explorar, discutir e aprofundar os novos conceitos, práticas e objectivos que o planeamento estratégico acarreta consigo, bem como as contingências que se colocam à sua implementação no nosso país.

Por isso, à cabeça das preocupações da presente Dissertação emerge o objectivo de, segundo a lógica do planeamento estratégico, identificar, avaliar e melhorar a capacidade de resposta às questões económicas, sociais e de outros domínios que se colocam aos territórios, de modo a traduzir-se em alterações nas práticas das instituições responsáveis. Na análise realizada ao longo da Dissertação pretende-se responder à questão de como potenciar o desenvolvimento dos dois aglomerados urbanos mais importantes do concelho de Almeida (Almeida e Vilar Formoso), paradigma de uma vasta região que se debate com os problemas de desvitalização demográfica e económica decorrentes da sua interioridade. Pretende-se aferir, no âmbito da temática do planeamento estratégico, o potencial de desenvolvimento deste tipo de territórios, face às suas condições internas e externas, numa conjuntura em que conceitos como a globalização e a competitividade territorial estão na ordem do dia. Neste cenário, o recurso a acções persuasivas de afirmação, seleccionando os agentes que interagem nas dinâmicas territoriais para reter e atrair recursos e factores de desenvolvimento, ideia que advém do meio empresarial, figura como a solução mais consensual. Os resultados aliciantes obtidos nalguns casos nacionais e estrangeiros indiciam desde logo o interesse da aplicação dos seus pressupostos na gestão territorial.

A ocupação e a organização espacial são cada vez mais entendidas como fruto de uma complexa interacção de forças vivas com incidência no território e não apenas como resultado das políticas e dos investimentos dos poderes públicos. Há necessidade de reequacionar o papel do planeamento e, para os pequenos aglomerados urbanos periféricos como é o caso de Almeida, operar uma mudança nos modelos e nas políticas, apostar mais no voluntarismo público, efectuar abordagens específicas para enfrentar os respectivos problemas de desenvolvimento (MP, 1999).

Achamos que, através de um plano estratégico numa óptica de marketing territorial, possa ser dada uma solução prática a diversas interrogações que se colocam ao território em estudo: como promover a imagem de Almeida no exterior? Como estimular as dinâmicas territoriais de desenvolvimento? Como incentivar o tecido produtivo local? O que fazer para fomentar a identidade local? Como inverter a tendência de despovoamento e de envelhecimento populacional? Ao longo do estudo de caso apresentado procura-se responder a estas questões, enunciando medidas legitimadas pelos actores considerados mais representativos, para aproveitar os pontos fortes e ultrapassar os pontos fracos diagnosticados, tendo presentes os princípios do planeamento estratégico. Com isto não se ambiciona redigir um *plano estratégico para Almeida*, mas sim demonstrar o valor acrescentado que pode ser retirado desta planificação, quer pela promoção do território em espaços mais vastos, quer pela reacção à tendência regressiva e de exclusão que se tem cimentado nos últimos anos. A aposta num desenvolvimento futuro, mais sustentado, e a melhoria da qualidade de vida da população constituem os objectivos finais deste processo.

A Dissertação encontra-se estruturada em duas partes, complementares entre si, correspondendo a primeira ao enquadramento teórico do tema, na qual se analisam os conceitos subjacentes ao planeamento estratégico em geral e, a segunda, ao estudo de caso, a aplicação dos princípios metodológicos a um território em particular – Almeida. Na parte inicial procura-se dar uma sequência lógica à pesquisa desenvolvida, desde a evolução das correntes de planeamento até à actualidade, dando um enfoque particular às razões que presidiram ao aparecimento da planificação estratégica. Abordam-se ainda as características e metodologias do planeamento estratégico, o contexto da sua implementação em Portugal e as estruturas necessárias à sua implementação. É também dado particular realce ao papel do marketing territorial na divulgação dos recursos endógenos do território, sendo, por isso, considerado um precioso aliado do planeamento estratégico na luta pela competitividade e afirmação territorial.

Na segunda parte procede-se a uma aplicação dos pressupostos do planeamento estratégico a Almeida. Efectua-se um levantamento exaustivo da informação relativa ao território, com o intuito de se aferir as potencialidades e os constrangimentos que se colocam ao seu desenvolvimento e perceber o seu posicionamento na região. Confrontam-se os agentes públicos e privados do território em estudo (e alguns da região), através de entrevistas, com o objectivo de perceber a sua opinião sobre as linhas de desenvolvimento que devem ser implementadas, situar o papel de cada um deles e a sua disponibilidade para se tornarem parte mais activa na dinamização do território, através de mecanismos de concertação numa plataforma mais alargada. Será do cruzamento desta informação com a proveniente do diagnóstico que se lançam as grandes ideias-chave, as medidas potenciadoras do desenvolvimento e de uma melhor visibilidade das potencialidades de Almeida em espaços mais vastos.

No nosso entender, o presente texto insere-se num conjunto de estudos que procuram trazer ensinamentos e reflexões sobre o modo de como inverter as tendências de exclusão

actualmente em curso nas regiões do mesmo tipo da estudada. Acreditamos que o planeamento estratégico se assume como um valor acrescentado para ajudar a alcançar esse objectivo.

2. DOS PLANOS *TRADICIONAIS* AO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

2.1. AS FIGURAS DE PLANEAMENTO DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL

São vastas as competências e as atribuições que a Constituição da República Portuguesa consagra às autarquias locais e, em particular, aos municípios. De acordo com a Lei nº159/99, de 14 de Setembro, (que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais) e no cumprimento do espírito da descentralização administrativa, esta transferência confere às autarquias poderes que lhes permitem actuar em diversos domínios, entre os quais se destacam as funções consultiva, de licenciamento, de planeamento e a realização de investimentos públicos.

De particular realce para a presente análise sobressaem as competências dos municípios em matéria de ordenamento do território e urbanismo. O artigo 29 da referida Lei salienta que os municípios são responsáveis pela elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, bem como pela delimitação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de áreas de construção prioritária, pela participação na elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, aprovação de operações de licenciamento, pela proposta de integração/exclusão de áreas na Reserva Agrícola Nacional e na Reserva Ecológica Nacional, a declaração da utilidade pública para efeitos de posse administrativa, entre outras.

Como facilmente se depreende do exposto, os municípios concentram amplas responsabilidades em matéria de ordenamento do território à escala concelhia, supra-municipal e regional, quer ao nível da definição do regime de uso do solo, quer da organização dos modelos de evolução futura em termos de ocupação humana e das actividades que lhes servem de suporte, não descurando a preservação dos valores ambientais e patrimoniais existentes.

Contudo, as actuais competências dos municípios e as bases da actual organização da administração local autónoma têm os seus alicerces, tal como defende OLIVEIRA (1994), “nas reformas introduzidas na primeira metade do século XIX pela Revolução Liberal”. O estudo da evolução das formas da administração local ao longo do tempo transcende o objectivo deste estudo, mas é inegável o reflexo que as tendências pendulares de centralização e de descentralização do poder local surtiram nas competências dos seus órgãos, o que obviamente também é extensivo à prática das políticas de planeamento.

Comparativamente a outros países europeus, a tradição de ordenamento a cargo dos municípios em Portugal foi mais tardia. Com efeito, a legislação urbanística relativa a figuras do tipo de Plano de Urbanização remonta a 1864 quando foi consagrado, por Decreto de 31 de Dezembro, a figura do *Plano Geral de Melhoramentos* das cidades e das vilas do Reino. Este

Decreto obrigava à elaboração de planos de urbanização para as cidades de Lisboa e do Porto, facultando ainda essa possibilidade a outras cidades e vilas, desde que estas o requeressem ao Governo. As preocupações urbanísticas deste Decreto centravam-se no alinhamento dos edifícios, nos afastamentos em relação às vias públicas e na melhoria do estado das ruas e dos espaços públicos.

Os atrasos na implementação deste Decreto foram assinaláveis, pois “só em 1903 foi aprovado o plano de urbanização de Lisboa, tendo-se iniciado o do Porto apenas em 1938. Não se verificou qualquer iniciativa enquadrável no Regulamento de 1864 relativamente à elaboração de outros planos de urbanização noutras cidades e vilas do país” (ACÁCIO, 1979, citado por SANTOS, 2003).

Os resultados incipientes que este diploma produziu acentuaram a necessidade de se modernizar a legislação urbanística, o que só viria a suceder em pleno Estado Novo, quando o ministro das Obras Públicas, Duarte Pacheco, fez publicar o Decreto¹ que instituiu o Plano Geral de Urbanização, que seria de elaboração obrigatória para todas as sedes concelhias e outras localidades do país (que contabilizassem mais de 2500 habitantes). A realização do plano desdobrava-se em duas fases distintas, na primeira procedia-se ao levantamento topográfico, que serviria de base à elaboração da planta, a segunda correspondia ao momento de elaboração do plano. Apesar do decreto estipular um período de três anos para cada fase, na prática registaram-se atrasos significativos essencialmente devido à dificuldade em proceder à elaboração da cartografia; por outro lado, à data, nem existiam em Portugal profissionais qualificados em urbanismo, nem as Câmaras dispunham de quadros técnicos suficientes. Compreende-se portanto que a solução encontrada fosse a encomenda a profissionais liberais (engenheiros e arquitectos) credenciados a partir de 1944 pela Direcção Geral dos Serviços de Urbanização. Também nesta altura, “os planos eram encarados como quase-projectos (*blureprint*), que as Câmaras se encarregariam de executar com o financiamento do Governo” (SANTOS, 2003).

A tendência de centralização da Administração Pública durante o período do Estado Novo reflectiu-se claramente nas políticas de planeamento², isto porque o Decreto-Lei nº35931 (de 14-11-1946) determina que os anteplos de urbanização aprovados pelo ministro, mediante parecer do Conselho Superior das Obras Públicas, sejam obrigatoriamente respeitados em todas as edificações ou transformações dos prédios e no traçado de novos arruamentos nas áreas sede de concelho e nas demais regiões por ele abrangidas. O anteplo consistia num esboço que os *urbanistas* entregavam às Câmaras. Depois de aprovado, a Câmara passava de imediato a executar as suas disposições. Esta prática levou a que o Governo decretasse que os

¹ Trata-se do Decreto-Lei nº24802, de 21 de Dezembro de 1934.

² A tendência de centralização da Administração Pública neste período é notória no Código Administrativo de 1936/40. Pela primeira vez, rompe-se com a tradição liberal, pois as Câmaras deixam de ser eleitas pelos cidadãos, passando a ser constituídas por um presidente e por um vice-presidente nomeados pelo Governo. Estes passam a aglutinar a dupla função de chefiarem a Câmara e de representarem o Governo, como magistrados administrativos. Esta situação perduraria até 1976. (OLIVEIRA, 1994).

anteplanos aprovados fossem considerados verdadeiros planos³. A implementação desta figura originou a supressão do momento de discussão pública do plano (existente até então), o que de certo modo facilitou a tarefa das Câmaras, uma vez que a realização do plano passou a estar envolta numa atmosfera de maior secretismo, situação mais propícia aos interesses da administração local. Ainda assim assistiu-se a uma acentuada redução do número de planos gerais de urbanização aprovados como, aliás, seria de esperar: “dos mais de 150 planos aprovados até 1958, daí em diante (até 1971) não foi aprovado mais nenhum” (VIANA, 2002).

Estes motivos estiveram na origem da sua extinção em 1971, ano em que se publicou nova legislação no âmbito do planeamento urbanístico (Decretos-Lei 560/71 e 561/71, de 17 de Dezembro). Desde logo, foi reformulada a figura de plano geral de urbanização e foram criadas as do plano parcial de urbanização e do plano de pormenor de urbanização. Enquanto o primeiro deles passa a ser o plano que abrange a totalidade do aglomerado urbano a intervencionar, o segundo abarca apenas uma parte dele embora, de resto, tenham as mesmas características. É igualmente definido mais claramente a hierarquia dos planos de urbanização, surgindo à cabeça os planos gerais de urbanização, seguidos dos planos parciais de urbanização e dos planos de pormenor de urbanização. As restantes novidades deste diploma residem na reabertura do período de discussão pública e na comparticipação financeira por parte governamental aos municípios que os elaborassem.

Estas figuras de plano, de carácter urbanístico, iriam sobreviver até 1990, quando foram revogadas por um novo diploma (Decreto-Lei 69/90, de 2 de Março), que substituiu os dois primeiros por apenas *Plano de Urbanização* e o último por *Plano de Pormenor*, passando a designarem-se genericamente por Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). Estes são ainda os planos que se encontram em vigor e, apesar de terem sido revogados por leis posteriores (Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro e o Decreto-Lei 310/03, de 10 de Dezembro), mantiveram-se embora tenham sido introduzidas novas orientações, que serão referidas adiante.

O instrumento fundamental de ordenamento do território municipal, o Plano Director Municipal (PDM), é de origem mais recente. Embora o seu ordenamento jurídico seja referenciado em 1977, na Lei das Finanças Locais (Lei nº 79/77, de 25 de Outubro), o seu quadro regulamentar só foi consumado pelo Decreto-Lei 208/82, de 26 de Maio⁴. Este plano veio revolucionar os instrumentos de gestão autárquica, porque as anteriores figuras de 1971 não concediam cobertura ao planeamento vinculativo pelos municípios de toda a área do seu território, mas tão só das respectivas sedes e de outras localidades ou zonas de interesse especial. A elaboração de planos de conjunto abrangendo vários centros urbanos e zonas rurais

³ Ainda hoje, por tradição, subsiste a designação de «anteplano», reportando-se agora a uma primeira versão do plano, constituída por uma *planta de síntese provisória* e por um *regulamento provisório*, para discussão e apreciação, que a equipa técnica entrega à Câmara.

⁴ Paralelamente, o conteúdo técnico dos PDM é especificado pela Portaria nº989/82, de 21 de Outubro, ao passo que o seu processo de elaboração é enquadrado pelo Decreto Regulamentar nº91/82, de 29 de Novembro. A inserção deste plano na lei que estabelece a organização e competência das autarquias locais e dos seus órgãos pode ser entendida como um processo de descentralização administrativa.

intermédias ou envolventes era mesmo remetida para a Administração Central. Por outro lado, como se frisou, os planos incidiam sobretudo sobre questões de carácter urbanístico, pelo que dificilmente comportavam uma perspectiva de enquadramento dos vectores de desenvolvimento económico e social ou de instrumento de gestão.

Por conseguinte, a criação desta figura permitiu coordenar todas as acções no território municipal por parte das autarquias, designadamente a partir do zonamento do espaço e das respectivas regras de uso do solo, da utilização dos recursos naturais e patrimoniais e da racionalização das infra-estruturas, de equipamentos e de serviços.

Contudo, a limitada capacidade de acção dos municípios, decorrente da escassez de meios técnicos, humanos e financeiros e a falta de tradição/inexperiência de planeamento que não ia além de aspectos meramente urbanísticos, reflectiu-se numa quase nula elaboração de PDM's a nível nacional, pois "nos seus oito anos de vigência, só foram aprovados cinco PDM" (FERREIRA, 2005). Com efeito, se em termos teóricos a legislação foi inovadora e ambiciosa, na prática o seu alcance foi insignificante.

Por isso, foi com naturalidade que, volvida menos de uma década, se assistiu à revogação daquele diploma, por se considerar inadequado – devido à falta de meios dos municípios, desarticulado no tocante às figuras de plano vigentes à data, e pouco claro, sendo preciso especificar conceitos vagos e flexibilizar os mais pesados (Decreto-Lei nº69/90). Assim, foram tomadas várias iniciativas. As figuras de plano foram reformuladas e hierarquizadas, tendo o PDM assumido o estatuto de instrumento fundamental de ordenamento do território municipal, enquanto as disposições dos planos de urbanização e de pormenor passam a sujeitar-se àquela. Com o intuito de tornar o processo de elaboração mais célere e para remediar as carências técnicas e humanas dos municípios, é criada a Comissão Técnica (actual Comissão Mista de Coordenação), integrada por elementos da Administração Central, Regional e Local, com funções consultivas e dinamizadoras, à qual competia dar um parecer sobre o plano elaborado. A participação dos particulares no processo é reforçada através do inquérito público, de duração não inferior a trinta dias, período durante o qual poderiam tecer-se críticas ou sugestões, que seriam objecto de análise posterior. Surgem igualmente preocupações pela protecção e salvaguarda de imóveis de interesse e dos recursos naturais. No cumprimento desta preocupação, os municípios são incumbidos de delimitar áreas de Reserva Agrícola Nacional (RAN) e de Reserva Ecológica Nacional (REN)⁵. A ratificação do PDM pelo Governo, de carácter obrigatório, demonstra afinal a conformidade dos planos com as leis de natureza sectorial ou de âmbito supramunicipal em vigor. A publicação dos elementos fundamentais do plano no Diário da República confere-lhe uma força de lei vinculativa e coerciva.

⁵O Regime jurídico da RAN foi aprovado pelo Decreto-Lei nº196/89, de 14 de Junho e alterado pelo Decreto-Lei nº 274/92, de 12 de Dezembro e pelo Decreto-Lei nº278/95, de 25 de Outubro; o Regime jurídico da REN foi aprovado pelo Decreto-Lei nº93/90, de 19 de Março e alterado pelo Decreto-Lei nº316/90, de 13 de Outubro, pelo Decreto-Lei nº213/92, de 12 de Outubro, e pelo Decreto-Lei nº79/95, de 20 de Abril (PARDAL, 2004).

O resultado desta política, que pretendia fomentar rapidamente a adopção de estratégias de ordenamento territorial por parte dos municípios, repercutiu-se num aumento muito assinalável do número de planos aprovados ao longo da primeira metade da década de 90, embora a quantidade não tenha sido correspondida por igual qualidade.

Actualmente, a realização dos PMOT encontra-se regulada pelo Decreto-Lei nº310/03, de 10 de Dezembro, que, mantendo o espírito do Decreto-Lei 380/99, poucas inovações introduz para servirem de suporte à “nova geração de planos” resultante da revisão dos planos que foram adoptados na década de 90. De entre as maiores novidades salienta-se o *aligeiramento* do procedimento dos PMOT, baixando o período de discussão pública que, para o PDM, passa de 60 para 44 dias. Introduz ainda algumas simplificações nos PP, para tornar a sua realização mais célere. Outras medidas prendem-se com o estabelecimento de medidas preventivas sempre que um plano for suspenso e com a introdução de novas causas potenciadoras de alteração de um plano, antes de decorrido o prazo de três anos (OLIVEIRA, 2004). Em termos mais globais, esta lei busca uma política global mais integrada e concertada nas acções de planeamento, ao relacionar de uma forma mais eficaz os planos de nível nacional, regional e municipal, coordenando-os e ao tentar solucionar os vários interesses em conflito. A estrutura de acompanhamento é igualmente mantida (Comissão Mista de Coordenação) sendo agora integrada por um espectro de representantes e de entidades mais vasto, no sentido de se obterem soluções mais consensuais quanto às políticas a implementar.

A actual função dos PMOT consiste, essencialmente, na definição do regime de uso do solo, através da sua classificação e qualificação (Quadro 1).

Quadro1 – Objectivos e funções dos Planos Municipais de Ordenamento do Território

Plano	Cobertura	Objectivo	Função
PDM	Totalidade do território municipal.	Define o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e de ordenamento local, integrando as opções de âmbito nacional e regional.	Reflecte a estratégia de ordenamento para o município: a fragmentação espacial de usos; localização e desenvolvimento de actividades económicas e de equipamentos; delimitação de perímetros urbanos; especificação de indicadores e de parâmetros urbanísticos; identificação de condicionantes e de áreas de interesse público; definição de estratégias para o espaço rural, etc..
PU	Parte ou totalidade dos aglomerados urbanos.	Define a organização espacial de determinada parte do território municipal, integrada no perímetro urbano, que exija uma intervenção integrada de planeamento.	Traduz-se no zonamento do espaço urbano, com vista à localização das diversas funções urbanas, a concepção geral da organização urbana, bem como os indicadores e parâmetros urbanísticos a atribuir a cada categoria ou subcategoria dos espaços.
PP	Qualquer área específica do território municipal	Desenvolve e concretiza propostas de organização espacial, definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação e servindo de base a projectos de execução de infra-estruturas dos edifícios e dos espaços exteriores.	Exprime o desenho urbano a utilizar: alinhamento, implantação, volumetria dos edifícios, a localização de equipamentos, de valores culturais/naturais a proteger, parâmetros urbanísticos, bem como operações de reabilitação/demolição do edificado.

Baseado em: Decreto-Lei nº310/03, de 10 de Dezembro.

A classificação determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre solo rural e solo urbano. Por seu turno, a qualificação regula o aproveitamento do solo em função da utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida, fixando os respectivos usos e, nos casos admissíveis, as regras de edificabilidade. Estes objectivos identificam-se com os do PDM, ao passo que as outras figuras, o Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP) são menos abrangentes do ponto de vista espacial e mais rígidas no que respeita às disposições normativas de índole urbanística.

Tem competido aos municípios a liderança no processo de planeamento, facto que não resulta de uma vontade espontânea em ordenar o território, mas da imposição da legislação geral (sem o qual os municípios não podiam usufruir de certas candidaturas e de fundos estatais). De certa forma, trata-se de uma segunda tentativa (após os planos gerais de urbanização) de lançar legislação de âmbito local sobre o território. Os planos de escalão inferior a nível concelhio (PU e PP) surgem com a função de “objectiva” ou de “zoom”, no entender de PORTAS (1995), diferenciando-se do PDM, não pela natureza ou finalidade da informação que apresentam, mas pela escala (sendo esta uma fragilidade do PDM na opinião do referido autor).

A um nível superior (Quadro 2), é de realçar que ainda não foi publicado nenhum programa nacional regulador do ordenamento territorial (apesar do seu enquadramento legal remontar a 1999), pese embora se encontre em fase de regulamentação. A nível regional, Portugal (com uma taxa de cobertura equivalente a 20% em 2001), apresenta-se francamente distante de vários países da União Europeia, como a Inglaterra, Alemanha ou Escócia, cujos territórios estão totalmente cobertos por esta figura (LOURENÇO, 2003). A este facto não será alheia a inexistência de verdadeiros órgãos de nível regional, tendo sido entregue às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional a condução destes planos, que visam definir a estratégia de desenvolvimento regional territorial, integrando as opções traçadas a nível nacional com as de âmbito local. Os planos especiais, por seu lado, preocupam-se em proteger os recursos naturais e biofísicos e a utilização sustentável do território, definindo medidas de protecção para a linha de costa, para as zonas de albufeiras e águas públicas ou para as áreas protegidas, sendo da competência da administração central a sua execução.

Quadro 2 – Abrangência espacial dos instrumentos de planeamento territorial

Âmbito	Figura	
Nacional	PNOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território	
Regional	PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território	
Supra-municipal	PEOT – Planos Especiais de Ordenamento do Território	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
		Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas Plano de Ordenamento de Albufeiras e Águas Públicas
	PIMOT – Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território	
Municipal	PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território	Plano Director Municipal Plano de Urbanização Plano de Pormenor

Baseado em: Página Web da DGOTDU, 2004.

Todos estes planos enquadram-se na tipologia dos «planos físicos», dos «planos normativos» ou dos «planos tradicionais», isto é, dos planos reguladores do uso do solo através da imposição de normas, facto que está na origem de uma vaga de várias críticas (que se sintetizam no Quadro 3) e que têm apelado à sua reformulação e ao surgimento de novos instrumentos de planeamento.

Quadro 3 – Principais críticas dirigidas ao planeamento territorial suportado pelos *planos tradicionais*

Quadro metodológico	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de planeamento sujeito a normas jurídico-legais e balizado no tempo. Surge como uma sucessão de regras e de métodos, bem definidos com o objectivo de se obterem soluções dos problemas através de um certo número de etapas. • A convicção de que controlando as tipologias territoriais se controlam as forças sócio-económicas que as transformam. • Processo orientado para a normalização de usos funcionais, dando privilégio às acções de modificação da estrutura construída ou a construir. • Carácter reactivo (visão estática e formal da realidade) perante os imponderáveis do processo de planeamento. Recorre à evolução do passado para extrapolar tendências. Aposta na previsão do futuro num contexto de certeza. • Pode colidir com o desenvolvimento de actividades sócio-económicas, ao definir os lugares de implantação, o que é prejudicial em contexto de economia aberta, levando à perda de oportunidades de investimento. • Apresenta um carácter catastrofista, baseado no princípio de que toda a mudança é desordem. Os planos são instrumentos de controlo das mudanças, avançando poucas orientações para alterar o rumo da evolução.
Perspectivas de intervenção pública	<ul style="list-style-type: none"> • Exercício de planeamento interno aos poderes públicos. Prevalece uma cultura “funcionalista”, isto é, uma mentalidade de imposição e de exclusão dos particulares nas decisões. • Forte dependência em relação ao poder público no que toca à operacionalização dos instrumentos gerais que lhe permitem desenvolver as políticas urbanísticas e de solos. • Cultura de planeamento de estrutura centralizada, que assume o carácter de uma simples programação de investimentos públicos e de controlo financeiro, limitando-se àquilo que é elegível. • As autoridades públicas limitam-se a um papel de controlador das iniciativas privadas e não de participante activo no processo de urbanização e de desenvolvimento. • Pressuposto de que os diversos agentes individuais e institucionais estão dispostos a sujeitar-se e a colaborar com as normas previamente definidas. • A avaliação tem-se restringido à verificação do cumprimento da legislação, sem preocupação de uma avaliação atempada e construtiva (durante a elaboração). • O planeamento fragmenta planos de carácter público de projectos de natureza privada. • Estabelecimento de níveis hierárquicos relativamente rígidos – «planos em cascata descendente». • Interpretação restritiva do quadro de atribuições e competências: quadro legislativo claro.

Baseado em: DOMINGUES, 1996, SOARES e LEBRE, 2000 e NEVES, 1996.

2.2. A CRISE DOS PLANOS TRADICIONAIS

A filosofia das políticas de planeamento predominantes na actualidade, expressa na realização de planos físicos que, por antevisão com base nas tendências de evolução passada, ordenam o espaço para o futuro, encontra as suas raízes no modelo racionalista que vigorou desde os anos 30 até à década de 70. Baseado no pensamento técnico-racional, a metodologia utilizava instrumentos para a construção de um processo de planeamento capaz de interpretar e de justificar tomadas de decisão e procedimentos considerados racionais.

Subsequentes à grave crise financeira que antecedeu a década de 30, as cidades conheceram um período de forte crescimento, de dilatação urbana, à custa essencialmente de movimentos migratórios, em particular do êxodo rural, que degeneraram num crescimento

centrífugo das áreas urbanas e no crescimento de cinturas industriais e de zonas periféricas de habitação. Neste período, o Estado assumia uma postura muito interventiva em termos de políticas urbanas, sobretudo nas cidades que denunciavam uma maior vitalidade económica e demográfica. Sendo o investimento público o sustentáculo do crescimento económico, era possível prever, num quadro de uma certa racionalidade, as tendências de crescimento futuras. Por isso, este período corresponde, no entender de DOMINGUES (1996), à “época de ouro dos planos, nas suas várias vertentes, enquanto instrumentos de regulação do uso do solo e de infra-estruturação básica, de enquadramentos urbanos de políticas sociais (equipamentos de saúde, ensino, habitação, apoio social, etc.) e de previsão das infra-estruturas e sistemas de transportes que dariam resposta à coesão funcional da cidade «explodida»”.

Ora, como o Estado era o principal investidor e, assim, dinamizador da economia, era também este que ditava as acções de planificação, segundo uma lógica de carácter normativa, rígida e tecnocrática. O principal critério de uso do solo consistia no seu zonamento, que se afirmou como o instrumento central do planeamento, sobrepondo-se completamente a outras formas de intervenção sobre a cidade. Neste particular, os aspectos inerentes à preservação do equilíbrio ambiental e social (que resultaram até em processos de segregação social) foram remetidos para segundo plano. Na verdade, o que preocupa os planeadores racionalistas é a localização das áreas destinadas à instalação de indústrias e a construção de infra-estruturas logísticas e energéticas que permitissem alimentar a indústria. Assim, a indústria, principalmente a pesada e a de produção de bens de consumo em larga escala, era considerada o motor do desenvolvimento urbano pela criação dos postos de emprego que gerava.

A partir da década de 70 assistiu-se a um conjunto de alterações que puseram em causa as práticas de planeamento até então dominantes. Desde logo, a grave conjuntura de crise económica rompeu com a tradição de investimento público por parte do Estado-Providência, começando a difundir-se novas formas de governo local e regional às quais corresponderam novos níveis de planeamento sectorial e espacial⁶. Por outro lado, a crise económica e financeira reflectiu-se numa redefinição das próprias prioridades das despesas públicas. Esta crise, com incidências directas nas transformações urbanas, foi tão aguda que se chegou a questionar o próprio sentido do planeamento.

São vários os estudiosos que se debruçaram sobre os fundamentos da crise das políticas de planeamento, associada à reestruturação dos sistemas económicos, como FERRÃO (1995) ou DOMINGUES (1996). Este último sugere três componentes fulcrais: a desindustrialização, a terciarização e a internacionalização da economia.

A desindustrialização corresponde a uma diminuição mais ou menos acentuada no emprego industrial, que se repercutiu numa quebra do ritmo de crescimento económico e do emprego. Este processo reflectiu-se a dois níveis. Em primeiro lugar, no plano social, as áreas

⁶ Em Portugal, como se frisou anteriormente, também houve neste período alterações ao nível das figuras de planeamento no sentido de se aprofundar alguma descentralização, que veio a solidificar-se com a Revolução de Abril, culminando na publicação da lei de atribuições e competências das autarquias locais (Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de outubro).

urbanas começaram a perder uma boa parte da sua atractividade, como resultado da anulação dos postos de trabalho, que trava os movimentos migratórios, responsáveis pelo incremento demográfico urbano. A migração maciça é substituída por um movimento mais selectivo, do qual se destaca o da mão-de-obra mais qualificada (as *novas indústrias*). Depois, dá lugar a fenómenos de tensões sociais e de marginalidade, dos quais os sem-abrigo são o grupo mais emblemático. Em segundo lugar, o desmantelamento das antigas unidades industriais e de zonas industriais e o abandono de certas infra-estruturas (de que as áreas portuárias são um excelente exemplo) provocaram uma clara degradação ambiental. Não deixa de ser curioso que é exactamente nestas áreas que se têm desenvolvido novos projectos urbanos, com vista à sua recuperação sócio-urbanística e ambiental. Em Portugal, os exemplos mais mediáticos são os da reabilitação da área onde decorreu a Expo 98, ou as operações de requalificação urbana e ambiental promovidas na área oriental da cidade do Porto.

A internacionalização do sistema económico, que no caso de Portugal passa muito (mas não apenas) pelo aprofundamento da integração na União Europeia, está na base de processos locais de desindustrialização, associados à lógica concorrencial do mercado global. A *globalização* (processo de internacionalização da actividade económica) tem surtido efeitos evidentes em dois aspectos: na desregulação dos modos tradicionais da política económica, associados à capacidade interventiva do Estado nos territórios sob sua jurisdição, o que tem permitido consolidar o poder das empresas multinacionais. Neste âmbito, as mudanças introduzidas pela globalização surgem associadas a uma “desestruturação dos sistemas económicos de base nacional, anteriormente possibilitados por uma forte capacidade interventiva do Estado ao nível político e financeiro (actualmente em crise), mas também a integração dependente dos tecidos produtivos regionais em lógicas produtivas de carácter supranacional, aumentando, desta forma, o grau de dependência em relação às conjunturas internacionais” (FERMISSON, 2001). Por exemplo, um fenómeno que está na ordem do dia é a deslocalização de empresas para países com custos de produção menores, essencialmente onde a mão-de-obra é barata e pouco qualificada, com reflexos na perda de competitividade e no encerramento de certos segmentos produtivos em determinados países⁷.

Associada a uma massificação das relações económicas e financeiras, a globalização é geradora de tensões entre a exclusão e a integração dos territórios (e, claro, das componentes social, cultural, étnica, etc.). Esta situação aparentemente contraditória tem uma explicação simples. Se a globalização tem sido motivo de destruição das especificidades locais, tem igualmente contribuído para uma revalorização do local ou de *pós-globalização* na opinião de alguns autores. Várias são as causas que justificam a conjuntura de revitalização das características locais. Embora, por vezes, a valorização das potencialidades de um território tenha

⁷ Diversos têm sido os casos de empresas multinacionais que se têm deslocalizado de Portugal para os países da Europa de Leste ou para outros em vias de desenvolvimento, fenómeno que se tem responsabilizado por agravar a crise económica e por contribuir para o fomento do desemprego. Esta tendência poderá agravar-se com a recente entrada dos novos dez Estados – Membros para a União Europeia, que se caracterizam por possuir uma mão-de-obra barata e abundante, qualificada, sem contar ainda com a maior dimensão do mercado destes países e com a sua posição geográfica mais central no seio da Europa.

um carácter temporário, ligado à exploração de certas vantagens – como os baixos índices salariais ou a existência de recursos naturais procurados, novas oportunidades podem ser criadas se aqueles possuírem ambientes propícios à inovação (os «meios inovadores» na opinião de CAMAGNI, 1999)⁸, retirando benefícios da articulação global/local. Mas, na opinião de FERRÃO (1995), essa “possibilidade parece restringir-se a um número limitado de casos: as *ciudades globais*, alguns distritos industriais modernos e pouco mais...”. No caso do território nacional, assenta como uma luva a concepção de um «arquipélago», onde emergem ilhas competitivas, que concentram a capacidade de decisão e de controlo considerados estratégicos, ilhas integradas, que surgem temporariamente valorizadas pelos processos de globalização e, o resto inclui uma vasta área submersa, marcada pela marginalidade dos territórios face à nova economia⁹. Na opinião de MAILLAT e KEBIR (1999), para enfrentar os desafios da globalização, as regiões devem transformar-se em *learning regions*. Sendo um conceito ainda recente no seio das ciências do território, os «territórios em aprendizagem» constituem palcos por excelência de inovação, caracterizados pela capacidade permanente de adaptação, nos quais há uma colaboração entre os actores e as instituições (empresas, centros de investigação, instituições, etc.), para tirarem o máximo proveito das competências complementares. A dinâmica de aprendizagem traduz a capacidade dos actores se adaptarem às transformações que venham a ter lugar no seu território ao longo do tempo.

Por último, o processo de terciarização que se tem expandido e diversificado nas áreas urbanas, capaz de promover elevados ganhos de produtividade, enquanto condição portadora de novas oportunidades de desenvolvimento. DOMINGUES (1996) adverte que este fenómeno se “inscreve no processo mais geral da divisão social do trabalho” e que, por isso, não constitui “o reverso do declínio industrial, mas sim uma componente da complexificação dos processos de produção e de distribuição”. Contudo, não se verifica uma homogeneização no processo de crescimento do sector terciário por todas as aglomerações urbanas. Enquanto umas concentram serviços e funções multinacionais, que lhe permitem alargar a área de influência à escala universal, outras dependem quase exclusivamente dos serviços ligados ao sector público, dos serviços de natureza privada e das actividades comerciais para subsistirem. De qualquer dos modos, é inegável o seu valor no reforço da atractividade urbana, que se manifesta na fixação, diversificação e qualificação das funções económicas.

O resultado de todas estas mutações repercutiu-se num imbricado e complexo processo de transformação das cidades que, de embrionário na década de setenta, se aprofundou até à actualidade. Por conseguinte, as práticas de planeamento racionalistas deixaram de ser tão

⁸ O conceito de *meio inovador* refere-se a um “fenómeno espacial resultante de novos processos e de sinergias que ocorrem em territórios delimitados. Define-se por um conjunto de relações que ligam o sistema produtivo local, o conjunto de actores e representantes e a estrutura industrial; unidos, estes factores geram uma dinâmica de desenvolvimento local e de aprendizagem colectiva (CAMAGNI, 1999).

⁹ O *arquipélago de Portugal continental* é constituído por quatro grandes ilhas: a Região Atlântica Norte, a Região Oeste Litoral, a Área Metropolitana de Lisboa e Algarve Litoral, e por um número de pequenas ilhas que não atinge a vintena (centros urbanos não localizados em quaisquer das quatro áreas anteriores), tomados isoladamente ou em constelação com outros centros próximos. Correspondem maioritariamente a capitais de distrito que beneficiam de uma maior dinamismo económico. A restante área, incluindo o nosso caso de estudo, insere-se numa extensa área submersa (GEOIDEIA, s.d.).

eficazes e começaram a ser contestadas por não responderem às novas solicitações de índole económica. Surgiram então as primeiras críticas direccionadas à excessiva rigidez que caracterizava estes planos. Como defende HEALEY (1990) vários motivos minaram a filosofia destes planos, entre os quais o “excessivo determinismo, a pouca flexibilidade, a incapacidade de atender à diversidade de valores e interesses de uma sociedade em que o comércio ganhava uma importância crescente e, finalmente, por continuar a assumir o processo racional como a única forma válida de pensamento”. De certo modo, assistia-se a uma dificuldade nas práticas de planeamento se ajustarem às alterações em curso e a um assincronismo entre as transformações económicas e sociais e as do território, sem que o planeamento pudesse dar uma resposta atempada.

Estas mudanças, que se projectaram até ao presente, fizeram-se sentir com maior incidência nas grandes aglomerações urbanas, onde ocorreram mesmo processos contraditórios:

i) a perda de importância dos sectores económicos em que se sustentou o crescimento do pós-guerra, ou seja, a progressiva desindustrialização e a expansão das actividades relativas aos serviços;

ii) os movimentos de desconcentração produtiva por parte de grandes empresas multinacionais, que principiam a deslocalizar-se para regiões onde os custos de produção são menores;

iii) a subida generalizada do desemprego, com o designado *desemprego tecnológico* a assumir uma relevância crescente, com todas as tensões e segregações sociais daí resultantes;

iv) a desregulação das relações económicas internacionais e a alteração das relações de concorrência, com a liberalização das trocas comerciais e a profusão das novas tecnologias de informação;

v) a estagnação e o decréscimo demográfico dos centros urbanos acompanhados de fenómenos de segmentação social e territorial e de crescimento das áreas suburbanas;

vi) a perda de atractividade dos centros urbanos mais *tradicionais*, observável na quebra da população residente e das unidades comerciais, a favor do crescimento de novas centralidades;

vii) a degradação da qualidade ambiental, quer pelo abandono de áreas industriais, quer pelo incremento de outras emissões poluentes.

Face a esta conjuntura de imprevisibilidade e de turbulência económica, os planos principiam a revelar-se ineficazes na regulação das dinâmicas de evolução territorial, cada vez mais diferenciadas e singulares. Reconhece-se que o planeamento continua a ter um papel de destaque na organização do espaço e na melhoria da qualidade de vida da população, mas impõe-se a adopção de novas metodologias para enfrentar os problemas emergentes. Por isso, ao longo das décadas de setenta e de oitenta foram-se desenvolvendo novas abordagens, menos interessadas nos aspectos teóricos e mais empenhadas na eficácia do planeamento. Passa-se a exigir um maior pragmatismo e a centrar a atenção no processo de implementação

dos planos, a procurar consensos e a tomar consciência de que o planeamento é um processo de aprendizagem.

Perante o acentuar dos desequilíbrios no domínio dos padrões de ocupação humana do território e das necessidades quotidianas dos cidadãos, o planeamento municipal então vigente revelou-se uma ferramenta insatisfatória para suportar as políticas municipais. Com efeito, um planeamento assente em modelos evolutivos de longo prazo e em projecções de tendências do passado, tem dificuldades em integrar factores de mudança, em particular, aqueles que começam a derivar da aplicação de estratégias empresariais com incidência no território. “O paradigma tradicional do planeamento, entendido como a previsão perfeita, a matematização dos fenómenos sociais e a procura do óptimo, ao não ter em conta os actores sociais¹⁰ e ao considerar o planeamento como neutro, tem como consequência menosprezar a complexidade da experiência social” (PERESTRELO, 2000). Isto significa que a falência do planeamento tradicional também se deve ao escamoteamento das variáveis político-económicas que interferem na mutação do território, em especial dos actores privados que são agentes activos e parte interessada no processo de planeamento. Começa a tomar forma o abandono da procura falaciosa de um *plano óptimo*, considerado infalível e inquestionável.

Consequentemente, a crise em que o planeamento tradicional mergulha é acompanhada pelo surgimento de diversas teorias, a partir dos anos 70, que procuraram ultrapassar as limitações impostas pelos planos físicos, meros reguladores do uso do solo, em busca de um novo paradigma.

ASCHER (1998) sintetiza em três os movimentos de contestação às concepções dos planos racionalistas: as problemáticas que valorizavam o «caos urbano»; a tese do planeamento conduzido pelo mercado; e, por fim, o modelo urbano de raiz empresarial. A mais excêntrica delas, a primeira, vai beber as suas teorias à corrente arquitectónica pós-moderna, em especial aos contributos de Robert Venturi. Critica o modelo de planeamento anterior por se basear numa arquitectura e funcionalismo urbano demasiado simplificadores, admitindo que as cidades se vão construindo por fragmentos dissociados, os quais não se coadunem com um plano regulador. Para romper com estes conceitos, defende a *desordem* urbana, ou seja, o crescimento resultante da ordem espontânea (o caos), tirando partido da valorização estética e até social que daí resultasse. O recurso a formas arquitectónicas de tipo fractal (imagens e volumes angulosos, deslocados, não estruturados, enviesados e até sobrepostos) completa o quadro de relativa anarquia e mais não espelha que o fascínio de alguns arquitectos pelas formas mais complexas e labirínticas. Estas concepções vingaram com maior incidência na costa ocidental dos EUA (inspirando-se nos subúrbios desordenados da Califórnia) e no Japão.

Na Europa, o recrudescimento da intervenção directa do Estado nas políticas de planeamento urbano, pelos motivos já referenciados, abriu também caminho à afirmação do

¹⁰ Um *actor* é um grupo de indivíduos organizados (ou grupo de organizações) com uma estratégia bem definida, que prosseguem um certo número de projectos comuns e que dispõem de capacidades de reacção idênticas. Os seus objectivos estão, assim, associados aos projectos que visam concretizar (são os casos das universidades, associações empresariais, culturais, sindicais, os serviços públicos, etc.).

planeamento conduzido pelo mercado, tese que se aprofundou fundamentalmente na década de oitenta na Europa Ocidental, em especial no Reino Unido e em França. O cerne desta teoria reside no entendimento de que o poder político não pode controlar completamente as cidades, que figuram cada vez mais como entidades complexas, dominadas, em parte, por fenómenos externos. Por isso, esta política apela à intervenção do poder mais no sentido de «regular» e de «orientar» essas transformações e, ao mesmo tempo, de criar condições para atrair investimentos e seduzir a fixação da população.

Exemplos da perda da capacidade interventiva do Estado-Providência na Europa

Uma das rupturas mais notórias em matéria de planeamento verificou-se no Reino Unido, mediante as reformas introduzidas pelo Governo de Thatcher, em inícios dos anos oitenta. Contrariando uma tendência intervencionista, foi o próprio Estado que decidiu pôr termo à *town planning*, trilhando uma nova filosofia (a *market lead planning*), convidando os actores privados e o mercado a liderarem o processo de expansão urbana, que até então era apenas regulado pela poder administrativo, levando à criação da figura das «zonas de intervenção urbanística dotadas de um regime de planeamento próprio e simplificado». O exemplo mais mediático foi o da operação urbanística nas Docklands em Londres, em que se constituiu uma parceria público-privada, com vista à revitalização daquela área degradada e à captação de investimentos. Apesar do fracasso da operação, que envolveu a falência da imobiliária canadiana Olympia & York, ela permitiu revolucionar a relação dos poderes públicos com as esferas privadas. Mais tarde, este *laisser-faire* decorrente do excessivo liberalismo foi contestado inclusivamente pelas entidades privadas, para acautelar os seus investimentos através do reforço legislativo do planeamento urbano.

Também chegou a França a vaga liberal da planificação urbanística, que levou à demolição dos *grands ensembles*, isto é, à implosão dos modelos habitacionais que foram construídos nas décadas anteriores, considerados já obsoletos nos anos 80. Os ventos de mudança prenderam-se igualmente com os novos ideais de gestão das cidades, numa conjuntura de ainda crise económica, mas também por causa da concorrência interurbana e da necessidade de valorizar socialmente as dinâmicas empresariais. Sem dúvida que a crise fiscal foi preponderante neste processo, porque forçou o poder público a associar-se a parceiros privados para a prossecução de certos projectos.

Baseado em: ASCHER, 1998, e em LOBO, 1995.

Passa a ser o mercado que escolhe, que decide o crescimento, as mutações urbanas; aos poderes públicos cabe um papel de mediação, de correcção eventual dos seus excessos ou completando as suas insuficiências. Esta abertura à iniciativa dos privados e a consciencialização de que o planeamento urbano já não pode ser linear e mecanicista, mas que deve antes orientar-se por uma racionalidade limitada em contexto de incerteza, rompe decisivamente com a tradição da planificação anterior.

A terceira corrente de contestação, defensora do modelo urbano empresarial como alternativa aos planos racionalistas, alicerça os seus fundamentos nos conteúdos típicos da gestão de empresas e da economia. Isto é, começam-se a esboçar as primeiras tentativas ao longo da década de oitenta, de aplicar no território procedimentos até então exclusivos da gestão

empresarial. Tal como no meio económico capitalista, as empresas têm que se tornar competitivas para sobreviverem e prosperarem no seio de uma concorrência regional e internacional cada vez mais incisiva, também os territórios começam a concorrer entre si pela atracção de capitais, de investidores e de visitantes, num contexto de dúvida quanto à evolução do futuro. Surgem por esta altura os primeiros estudos sobre *ranking* de cidades, que despoletaram uma maior concorrência entre elas e começa-se a perceber que os planos devem enquadrar estratégias que permitam tornar os territórios mais competitivos. Na verdade, as cidades, principalmente as de maior dimensão, apresentam paralelismos com as empresas, pois dependem dos mesmos factores económicos, sofrem uma elevada concorrência externa, geram numerosos serviços e postos de trabalho e os seus responsáveis identificam-se frequentemente com gestores. A forma de governação, sim, é diferente: nem o governante é proprietário da cidade, nem a filosofia da gestão urbana visa apenas a obtenção de lucro financeiro, como sucede nas empresas. Como alega GIBELLI (1996), esta corrente procura corrigir a rota após as acções de desregulamentação da década oitenta, que punham o acento tónico exclusivamente em questões de carácter económico.

O descrédito em que resvalou a actividade do planeamento na década de setenta entroncou assim num conjunto de movimentos críticos, que procuraram abrir novas perspectivas de actuação. O afastamento aos propósitos iniciais que preconizavam um ordenamento previsível, sustentado pelo Estado-Providência e, simultaneamente, a salvaguarda do interesse público (ao favorecer melhor qualidade de vida) ficou também a dever-se, além dos motivos já focados, à dificuldade em assegurar o *interesse colectivo*. Com efeito, numa sociedade cada vez mais diferenciada e fragmentada torna-se complexo garantir os interesses colectivos da população. Neste âmbito, o planeamento dos anos setenta também falhou ao ter desprezado os problemas sociais decorrentes da renovação de bairros sociais, cuja população, muitas vezes, foi transferida para outras áreas das cidades, com as quais não possuía qualquer raiz cultural¹¹. Questiona-se aqui a legitimidade dos planeadores imporem à sociedade uma visão parcial dos interesses colectivos e de descurarem as consequências sócio-culturais daí resultantes.

Também nesta matéria, o movimento de reacção que enfatizava o papel do mercado no planeamento não se conseguiu impor. A utilização da lógica de mercado como instrumento ao serviço dos interesses privados, originou uma excessiva flexibilidade nas políticas propostas, necessária à negociação entre os intervenientes privados e entre estes e os agentes económicos. A falta de regulação, que induzisse alguma rigidez, sempre necessária à constituição de um fundo de equidade e de eficiência, a grande variedade de actores que se perfilam com interesses

¹¹ Este processo, por exemplo, teve lugar na cidade do Porto, ao abrigo de um projecto de reabilitação no casco histórico da cidade promovido pelo CRUARB, que originou a saída em massa, em especial do Barredo e da Fonte Taurina (69% no total) para os bairros do Aleixo e da Mitra, onde foram evidentes as dificuldades de integração, devido ao elevado sentimento de comunidade de união que, repentinamente, foi posto em causa.

dísparos e a lógica do lucro inerente às opções privadas, figuram como as principais fragilidades desta teoria.

Por seu turno, o planeamento segundo uma perspectiva empresarial foi-se solidificando como política definidora de estratégias capazes de estimular as potencialidades locais do território e de atrair outros recursos. Trata-se sem dúvida de uma tarefa difícil tendo em conta a facilidade de circulação de recursos humanos, de capitais e de informações, num contexto em que cada vez mais territórios concorrem entre si no sentido de atraírem investimentos, que conduzam ao desenvolvimento. A importação de princípios e de metodologias da gestão empresarial assumiu-se como a técnica mais utilizada e consensual destas políticas territoriais emergentes, onde a promoção económica adquire um papel de relevo.

Esta planificação é igualmente inovadora em termos de satisfação do *interesse público*. Ciente de que o espaço urbano é constituído por camadas sociais heterogéneas, a procura de consensos sobre as estratégias a aplicar (desafio nem sempre fácil) passa a ser o principal desiderato destes planos neste âmbito. Isto é, apela-se à participação dos cidadãos, ou de entidades suas representantes na elaboração e implementação dos planos, de uma forma activa, mediante a celebração de parcerias e de contratos. Esta característica assinala uma divisória profunda face aos planos precedentes (e aos reguladores do uso do solo em vigor), nos quais os cidadãos são meras figuras passivas convidadas a expressarem sugestões ou críticas, muitas vezes ignoradas pelo poder público, como já se referiu. Esta política que pretende assim conciliar dois objectivos – nem sempre confinantes: a gestão empresarial do território com as iniciativas das entidades privadas, com vista à implementação de sinergias locais, define genericamente o planeamento estratégico.

É então face a todas estas mudanças que se reequaciona o papel do planeamento e, não rompendo totalmente com as suas competências anteriores, se procura conferir-lhe uma nova orientação. O planeamento estratégico sobressai nesta nova política porque se trata de uma abordagem dotada de flexibilidade, que se configura como uma forma expedita de combater a incerteza para um futuro incógnito (tal como as empresas). Em segundo lugar, porque “enquadra também objectivos explícitos de promoção económica de forma a: favorecer, precipitar, criar «ambientes inovadores»; atrair investimentos; produzir externalidades¹² urbanas equacionadas como factores complexos de desenvolvimento ao nível da informação, da logística, da formação profissional avançada, etc.” (DOMINGUES, 1996). Esta promoção de base económica do território, que caracteriza a planificação estratégica, assume-se como um dos instrumentos geradores da concorrência inter-regional, porque procura promover a captação de recursos ou de eventos que reforcem a atractividade local. Os recursos mais disputados são usualmente: a realização de investimentos em matéria de equipamentos colectivos ou de infra-estruturas de

¹² Este conceito híbrido ao léxico do planeamento significa uma maior abertura que permita a captação de recursos exteriores, que é tanto mais importante, quanto maior for a capacidade de um território sustentar um processo de desenvolvimento (ALMEIDA, *et al.*, 1994).

comunicação (pólos de ensino superior, aeroportos...); a instalação de unidades industriais/empresariais, criadoras de riqueza e de postos de emprego; acontecimentos especiais (como festivais, congressos ou feiras); a atracção de funções de decisão ou a consolidação de mercados de exportação de produtos ou de serviços; a atracção de funções de decisão, negociação ou de mobilização (sedes de organismos, de grandes empresas...); a fixação da população no território, desde os estratos sociais mais qualificados aos restantes, com o intuito de reforçar as competências da mão-de-obra local e manter as dinâmicas demográficas.

A inserção no processo de planeamento de técnicas empresariais surge como a solução mais consensual para dar cumprimento aos objectivos de estimular um território, ao torná-lo mais propício à iniciativa empresarial e à inovação social, tendo presente a conjuntura de crescente competitividade inter-territorial. O recurso a estas técnicas disciplinares, até há pouco tempo tão estranhas à tradição do planeamento territorial, justifica-se porque se podem extrair ensinamentos, formas de abordagem que, de igual modo, se encontram apontadas para a atracção, retenção e potenciação de recursos escassos. Todavia, o planeamento estratégico não se norteia exclusivamente por princípios economicistas, pois também encerra uma forte componente de carácter social, visando a melhoria da qualidade de vida da população e nem sequer transpõe para a Administração um modelo de gestão de tipo empresarial. Apela sim à participação e ao envolvimento de todos os actores privados na definição e implementação das estratégias consideradas mais consentâneas ao desenvolvimento local. Estes dois últimos aspectos destrinçam bem o modelo de planeamento empresarial do territorial.

Exemplos de *intervenções estratégicas* em cidades europeias

Um pouco por toda a Europa proliferam os exemplos de operações de renovação e de reabilitação urbana de áreas degradadas ou de antigas *centralidades*, o que tem desencadeado algumas operações estratégicas sem que, muitas vezes não se tenha procedido à elaboração formal de um *plano estratégico* para o efeito. Os mais comuns prendem-se com a recuperação de frentes marítimas em cidades capitais como Londres, Copenhaga, Amesterdão ou Lisboa; em intervenções em antigas cidades industriais como Birmingham ou Glasgow; em cidades turísticas como Rio de Janeiro ou Veneza, que perdeu nos últimos anos metade da população e onde se está a proceder a uma política de atracção de novas actividades ligadas às tecnologias.

Em Glasgow, por exemplo, a mudança da imagem externa da cidade assentou numa intervenção concertada de marketing territorial, com vista à atracção de público visitante. A estratégia passou pela articulação de uma série de eventos (como a Cidade Cultural), com o desenvolvimento de infra-estruturas de suporte à atracção dos públicos desejados, o que conferiu à cidade uma imagem dinâmica, moderna e cosmopolita.

Igualmente o Ayuntamiento de Barcelona, em inícios da década de noventa, definiu um conjunto de vectores fundamentais de desenvolvimento da cidade, numa fase em que, simultaneamente, se recuperava da crise económica e se iniciava o processo de integração europeia. A realização dos Jogos Olímpicos em 1992 foi o ponto culminante de toda esta operação, catapultando decisivamente a imagem da cidade.

Baseado em: LOBO, 2000, e em NEVES, 1996.

Estas abordagens inovadoras levaram VENUTTI (1990) a considerar estes planos como os de “terceira geração”, uma vez que esta planificação procura “valorizar uma cultura de transformação e de recuperação urbana”, em detrimento de uma cultura de mera regulação da expansão física do espaço urbano. Outros autores de reconhecido mérito partilham desta opinião. PORTAS (1992) reporta-se a esta nova geração como os planos dos «três r’s», ou seja, renovação, recuperação e revitalização do tecido urbano. LOBO (2000) vai de encontro a esta teoria ao defender que os objectivos desta planificação se direccionam para a “valorização da imagem identitária da cidade, do seu património, numa nova concepção de espaço, desenvolvendo-se políticas de renovação e de reabilitação urbana”. Estas intervenções incidem por vezes em grande escala no tecido urbano e visam, no essencial, melhorar a qualidade urbanística, quer ao nível das estruturas, quer do desenho urbano, a fim de criar os referidos *ambientes inovadores* que possam atrair e impulsionar o investimento e a qualidade de vida da população.

2.3. O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL

2.3.1. As origens do planeamento estratégico

As origens do conceito *estratégico* são mais remotas do que aquilo que aparentemente se possa julgar. Na verdade, este termo deriva do plano militar (a palavra de origem grega *strategos*: estratégia, resulta da combinação de *stratos* ou exército e de *ego* ou líder), retractando assim a “arte de conduzir um exército até à presença do inimigo e dirigir as operações de forma a atingir o objectivo desejado” (GÜEL, 2000).

A aplicação das operações estratégicas à arte militar perde-se no tempo. Há relatos de líderes da antiga civilização chinesa que já recorriam a estratégias militares para levarem de vencidos os seus opositores. A estratégia consistia num pensamento e numa acção que permitia hierarquizar e classificar intervenções para seleccionar os procedimentos mais eficazes, no sentido de reduzir ou de eliminar os adversários.

A adopção dos princípios de estratégia militar pelas empresas só viria a consumir-se em pleno século passado, apesar das primeiras iniciativas da moderna gestão e planificação empresarial datarem de finais do século XIX, graças aos trabalhos de Frederick Taylor, Max Weber e de Henri Fayol¹³. Foi nos EUA que estes princípios foram mais intensamente transpostos para o mundo empresarial, sobretudo no período de crescimento económico que antecedeu a Segunda Grande Guerra, quando surgiram as primeiras experiências de dissociação das responsabilidades estratégicas (fixação de objectivos) e táticas (meios para alcançá-las).

¹³ Em «Les principes généraux d’administration», Fayol definiu catorze princípios gerais de administração que iriam revolucionar a gestão empresarial futura: a divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direcção, subordinação dos interesses particulares aos gerais, remuneração, centralização, hierarquia, ordem, igualdade, estabilidade de pessoal, iniciativa e união dos trabalhadores. A maior ênfase seria atribuída à função administrativa, encarregada de traçar o programa geral de acção da empresa, de constituir o corpo social, de coordenar os esforços e de harmonizar as acções (GODET, 1985).

No período do pós-guerra, as empresas começaram a prever e a organizar de uma forma mais sistemática o desenvolvimento e a diversificação das suas actividades, especialmente a partir de uma análise de curto prazo dos produtos e mercados, acção hoje bem conhecida pela designação de *marketing*. A este propósito GODET (1985) defende mesmo que deve “considerar-se o desenvolvimento da planificação das empresas e de marketing como dois fenómenos ligados”.

Na década de cinquenta começou a desenvolver-se a estratégia de longo prazo, a qual supunha que as tendências do passado continuavam no futuro e, portanto, aceitava-se a extrapolação de dados do passado para o futuro em matéria de vendas, custos, tecnologias, etc.. Por conseguinte, a planificação neste período consistia em projectar a mão-de-obra e a tecnologia que a empresa necessitaria para fazer face às vendas previstas.

No entanto, as projecções principiavam a tornar-se cada vez mais enganadoras não só porque escamoteavam as transformações do meio, como o crescimento e a complexidade da estrutura empresarial exigiam meios de gestão mais sistemáticos para regular as decisões estratégicas¹⁴. Estas ideias vieram colocar a tónica na necessidade de, ao invés de efectuar projecções, compreender o comportamento do mercado, nomeadamente no que concerne aos consumidores e à concorrência. Começava a ser evidente o reforço da capacidade para se antecipar às mudanças que pudessem ter implicações estratégicas no desenvolvimento da empresa.

Esta corrente de pensamento, estimulada pelo fomento económico da década de sessenta, encontrou boa aceitação entre as empresas dos EUA. O incremento da planificação estratégica traduziu-se na elaboração de projecções económicas, que serviam de referência às empresas, tendo presente os diversos factores que podiam afectar a sua actividade produtiva: a evolução tecnológica e económica, a concorrência empresarial, o aumento da qualificação da mão-de-obra, o desenvolvimento de factores de inércia no interior das empresas, etc.. Em França, esta política levou à instituição dos *Plans Nationales* e nos EUA ao *Long Range Planning*.

A crise de 1973 despoletou uma vaga de críticas à planificação estratégica, que assentava no cepticismo sobre os mecanismos de previsão e de projecção económica. Estas tornam-se cada vez menos fiáveis e precisas, embora como argumenta GODET (1985), “a incerteza em relação ao futuro reforçasse a necessidade de planeamento”. Por isso, nos anos oitenta, descola uma nova corrente de pensamento que deixa para trás a convicção de que o crescimento poderia ser ilimitado, e pugna pela implantação da gestão estratégica, com o objectivo de dotar de maior flexibilidade a planificação estratégica clássica. Este redireccionamento passou a implicar o recurso a sistemas de informação mais actualizados e a análises contínuas que permitissem equacionar antecipadamente os desenvolvimentos internos/externos que pudessem afectar a estratégia.

¹⁴ É de salientar a evolução comum que os processos da gestão empresarial e os planos de tipo «racionalista» acusaram ao longo do tempo, o que vem reforçar a ideia de se encarar o território como uma empresa, que se debate com problemas análogos.

Ao longo da última década, a concepção de planeamento estratégico empresarial enriqueceu-se com as contribuições inovadoras em áreas como a estratégia competitiva e o marketing estratégico. Desenvolveu-se a pouco e pouco a planificação estratégica criativa e participativa, a qual procura estratégias que transformem as formas de abordagem dos negócios e prossigam a participação de todos os elementos da empresa na definição de uma estratégia corporativa.

GÜELL (2000) entende esta política como um instrumento necessário para “gerir a mudança numa empresa com o propósito de competir com vantagens no mercado, adaptar-se ao contexto envolvente, redefinir os produtos e maximizar os benefícios”. Por outras palavras, num mercado cada vez mais competitivo, esta política enuncia um conjunto de estratégias para que a empresa se rentabilize, tendo presente os factores endógenos e exógenos que possam influenciar a sua afirmação. Ora isto é, como se disse, o que sucede igualmente com o território, daí a pertinência de importar as metodologias do meio empresarial para a sua gestão.

2.3.2. O planeamento estratégico dos territórios

Como se frisou, a complexidade das formas de ocupação territorial, as conflitualidades e divergências de interesses que se manifestaram fizeram caducar os meios de acção a partir de finais da década de setenta. A apropriação pelas organizações públicas do planeamento estratégico do sector empresarial inscreve-se, sublinha PADIOLEAU (1989) “num movimento de racionalização da acção pública urbana, que corresponde ao reconhecimento de que as administrações públicas locais poderiam retirar vantagens da utilização de modelos de gestão de grandes empresas para conduzir as suas cidades”. O contexto de turbulência económica e social em que os territórios se inscrevem, caracterizado pela escassez de recursos, pela redução de transferências da administração central para a local, pela mobilidade de recursos, etc., modificou os parâmetros em que assentavam as práticas de planeamento tradicional, colocando perante os decisores, a necessidade de perspectivar (autonomamente e com apoios exteriores) a gestão das mudanças em curso.

As primeiras experiências de planeamento estratégico territorial, a que FERRÃO (2000) chama de “primeira geração”, aconteceram nos EUA para responder simultaneamente a dois desafios: para enfrentar os problemas resultantes da reestruturação económica das cidades e para atrair mais recursos: investimentos e quadros humanos qualificados. Foram fundamentalmente planos de marketing, que pretendiam «vender» as cidades americanas.

Cerca de uma década depois, esta filosofia de planeamento chega à Europa. Também aqui o lastro da sua implementação se inspirou nos processos de desregulação e de crescente competitividade da economia urbana. Mas na Europa, esta geração de planos encontrou um aliado precioso à sua divulgação que foi a excessiva rigidez dos planos normativos, que se revelavam incapazes em responder às novas solicitações da economia global. À imagem do que sucedera na América, também na Europa houve o recurso a empresas mistas para concretizarem projectos estruturantes para a afirmação das cidades e uma abertura à participação da

sociedade civil. Isto é, na Europa, os primeiros planos estratégicos traçavam os grandes desígnios de evolução futura e, paralelamente, ancoravam-se em grandes intervenções que surtiram o efeito de arrastamento desejado. Foi o que sucedeu em Barcelona (Jogos Olímpicos de 1992) ou mais tardiamente com a Expo'98 em Lisboa. Esta primeira vaga de planos estratégicos na Europa afasta-se da perspectiva um pouco redutora de marketing dos planos americanos. Quando muito, o marketing aparece associado a grandes eventos de âmbito internacional (Feiras, Jogos, Festivais...). Por outro lado, surge uma componente nova que é a de uma preocupação ambiental e de coesão social, no sentido de garantir um futuro mais sustentável, que estava totalmente ausente nos planos americanos (FERRÃO, 2000).

Na actualidade, estamos na terceira geração de planos estratégicos, “no conceito de planeamento estratégico que caracteriza o início do século XXI” FERRÃO (2000). Para este autor, os planos estratégicos da actualidade vão-se afirmando cada vez mais como planos-processo, como novos instrumentos de governabilidade urbana. A uma visão afunilada em projectos de grande envergadura, sucede uma visão sistémica do território, pois este funciona como um sistema em que todos os seus elementos estão interligados. Paralelamente, a questão da articulação dos planos estratégicos com os normativos é crucial. Deve haver uma maior articulação entre ambos, competindo aos primeiros definir as estratégias de desenvolvimento, fruto de consensos alargados e, aos segundos, implementá-las. Tem ficado para trás a ideia de que o planeamento estratégico vinha substituir os planos normativos. A nova governação urbana implica reconhecer e pôr em prática esta coexistência e procurar lideranças fortes e responsáveis que consigam levar por diante os objectivos concertados por todos os actores.

Por conseguinte, a finalidade do planeamento estratégico visa identificar, hierarquizar e programar os recursos mobilizadores de crescimento de um território, com base no diagnóstico dos problemas e das tendências de evolução que bloqueiam o desenvolvimento sócio-económico e territorial, bem como os factores de desenvolvimento externos, em termos de:

- (i) políticas sectoriais que tenham repercussões no desenvolvimento territorial;
- (ii) iniciativa e capacidade de empreendimento por parte dos actores/instituições locais;
- (iii) constituição de parcerias público/privado, incrementando uma cultura de partilha de responsabilidades;
- (iv) desenvolvimento de uma base coerente e fundamentada de apoio à decisão.

É neste quadro que se insere a maioria da opinião dos autores sobre o conceito de planeamento estratégico territorial. CASTELLS (2001) realça que surge como “uma imposição do meio ambiente ao afirmar que a flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo exigem o desenvolvimento do planeamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e de sinais da nova estrutura de produção e administração”. CABRAL e MARQUES (1996) alinham pelo mesmo diapasão ao defenderem que “o planeamento estratégico promove uma visão para o território fundamentada num diagnóstico prospectivo e numa gestão de longo prazo (...), constrói uma ideia de

planeamento como lugar de convergência da sociedade civil, do Estado e dos mercados, promovendo a participação, as iniciativas em parceria e a descentralização do processo de deliberação, decisão e implementação, estabelecendo uma organização, uma hierarquia e prioridades para chegar a metas e obter resultados". Assim, o conceito de planeamento estratégico contém implicitamente a noção de permanente avaliação das mudanças para que, em cada momento, sejam formuladas as melhores estratégias de intervenção (plano-processo), concebendo assim a cidade como um meio inovador. Procura-se então que um território se possa tornar atractivo para novos investimentos pela sua capacidade de criar ou de aproveitar recursos e de gerar processos de inovação. Com isto pretende-se que as políticas de desenvolvimento regional assentem na valorização dos recursos territoriais de produção, evitando fomentar o desenvolvimento com base em factores exógenos, como ocorreu no passado. Também a este nível o planeamento estratégico representa uma significativa renovação nas práticas de planificação e, como refere NEVES (1996), " o planeamento estratégico surge assim como um instrumento ao serviço das cidades não tanto na óptica da superação do planeamento tradicional, mas na óptica da produção de externalidades que contribuam para reconfigurar as vantagens competitivas urbanas". Nesta nova prática de planificação, os planos têm de ir para além da repartição e compatibilização da ocupação do espaço e da correspondente programação financeira da perspectiva tradicional. A abordagem estratégica procura atenuar a planificação centralizada (e *imperativa*), dando uma maior importância às entidades descentralizadas, melhor conhecedoras da realidade local, e que podem agir mais rapidamente. Por outras palavras, isto significa que sendo o planeamento estratégico um instrumento de resposta à rápida evolução da realidade urbana, num contexto de mudanças e de incertezas, este não pode basear-se em morosas e pesadas análises conducentes a rigorosos diagnósticos, que levem à definição de intervenções rígidas e «infalíveis». O planeamento estratégico é pragmático na exacta medida em que nos dá um quadro de intervenções (acções concretas e orientações), com vista ao desenvolvimento urbano, onde as potencialidades e as vocações da cidade são preponderantes. É preferível identificar e atacar os factores susceptíveis de constituírem problemas e estrangulamentos ao desenvolvimento urbano a ter que adoptar soluções de defesa contra as suas consequências.

Sem embargo, conceber o planeamento estratégico como uma metodologia do ponto de vista estritamente económico, que pretende apenas revitalizar/estimular o território, é uma perspectiva demasiado simplista e redutora, como se referiu. Esse será um dos seus objectivos. Os restantes apelam a uma nova forma de governação, onde o exercício da cidadania através de contratos entre as entidades públicas/privadas assume um lugar cimeiro. Pretende-se que os *objectivos estratégicos* encontrados resultem de consensos alargados. Igualmente, o reforço da coesão social e da qualidade ambiental emergem como desígnios desta política, pois não é plausível potenciar a competitividade territorial se forem esquecidas as acções de combate à precarização, à marginalidade e exclusão sociais e à degradação do ambiente. Isto quer dizer que as medidas estratégicas pretendem gizar objectivos integrados e conciliadores, promotores

de um desenvolvimento futuro verdadeiramente sustentado. E nem de outro modo poderia ser, uma vez que os recursos humanos (e não só estes) são alvo de abordagens sedutoras por parte de cada vez mais entidades territoriais. Portanto, é preciso entendê-los para que as estratégias futuras possam ir de encontro às suas aspirações e necessidades.

Consideramos necessário também esclarecer o conceito de «estratégia» que é implicitamente utilizada de várias maneiras, como sucederá ao longo do texto. MINTZBERG (1994) apresenta diferentes definições de estratégia:

i) a estratégia como Plano, ou seja, uma linha de acções intencionalmente aplicadas para enfrentar uma situação concreta. É neste âmbito que o autor insere a literatura sobre gestão estratégica e competitividade;

ii) a estratégia como perspectiva: isto é, uma forma organizada de pôr em prática certas acções, que é partilhada por um grupo de pessoas interessadas;

iii) a estratégia como posição: cuja preocupação é a localização da organização no meio envolvente, no contexto externo. Avalia a posição de uma organização no território protege-a de forma a enfrentar a competição, a evitá-la ou a subvertê-la.

Esta clarificação do conceito permite-nos concluir que é no primeiro grupo que se insere a maior parte das referências que serão feitas, pese embora se fale na *aplicação de estratégias*, remetendo-as neste caso para o segundo item.

2.3.3. As grandes linhas do planeamento estratégico

O planeamento estratégico não fornece receitas. Dá um quadro de referências, de linhas de orientação que servem para apoiar as decisões e os processos de gestão. O planeamento estratégico distingue entre decisões e acções-chave para a mudança e aquelas que, embora importantes, se integram nos processos regulares de decisão (FERREIRA, 2005).

Como se aludiu, o planeamento estratégico não pretende suplantiar os instrumentos de planeamento tradicional, mas sim dar-lhes um contributo suplementar, que resulta das suas características peculiares. Apesar de haver mais do que uma escola de filiação e das particularidades locais de cada território, o planeamento estratégico apresenta como pano de fundo uma abordagem mais vasta, sistémica e prospectiva que a dos «planos tradicionais».

Em termos processuais, o planeamento estratégico procede a uma avaliação do ambiente externo. Auxilia um território a identificar as suas vantagens em relação ao contexto exterior (aos municípios vizinhos, à região, ao país e até ao estrangeiro) e identifica as suas *vantagens comparativas*, não apenas as de índole económica, como também as culturais, sociais, paisagísticas, entre outras. A relevância que é dada aos factores externos, que frequentemente são ignorados no planeamento tradicional, "evita o clássico erro de concentração no que deveria acontecer, sem ter em conta o que *pode* acontecer" (GUERRA, 2002). Os recursos internos são igualmente alvo de avaliação, no sentido de mobilizar e gerir os recursos e as potencialidades existentes num dado território e de reduzir os factores geradores de dependência face a

condições de regulação económica exteriores à região. Neste sentido, o objectivo é o de explorar o conjunto de potencialidades oferecidas por um território. Esta perspectiva de dinamização dos recursos endógenos do território é partilhada por MAILLAT (1996) ao defender que “as políticas actuais de desenvolvimento regional assentam na valorização dos recursos territoriais e no estímulo aos sistemas territoriais de produção, em vez de, como durante muito tempo sucedeu, procurar promover o desenvolvimento com base em factores exógenos”. Desta forma, um território pode tornar-se atractivo para novos investimentos não tanto pelos factores e condições imediatas que oferece, mas sobretudo pela sua capacidade de criar e de aproveitar recursos e de gerar processos de inovação. A planificação estratégica confere uma nova dimensão ao conceito de território, interpretando-o numa óptica de organização empresarial; no essencial, o território é concebido como uma estrutura que produz bens e serviços e que é obrigada a competir para se modernizar e desenvolver, com outros territórios nos «mercados» nacionais e internacionais.

O planeamento estratégico torna-se, assim, num processo de investigação/decisão/acção, apto a gerir oportunidades, eventualidades, mudanças e contingências e a contrariar fragilidades e estrangulamentos ao desenvolvimento. Dito de outra forma, um plano estratégico pretende encontrar “modelos de desenvolvimento local”, ultrapassando uma dimensão meramente cartesiana do planeamento físico, ao concentrar em temas críticos (ou em variáveis-chave) os factores indutores do processo e os projectos-âncora em que se possa alicerçar o desenvolvimento. O resultado deste processo traduz-se numa hierarquização entre as várias opções de plano e os projectos necessários.

Para isso, o planeamento estratégico identifica e trata de melhorar as vantagens competitivas¹⁵ de um território: avalia as mudanças nos mercados e as suas competências e, a partir dessa avaliação, toma medidas para melhorar as suas actuações, apoiando-se nos seus pontos fortes e atenuando os pontos fracos. NEVES (1996) não tem dúvidas ao afirmar que “o planeamento estratégico é um processo para gerir a mudança e para descobrir os caminhos de futuro mais promissores para as cidades e colectividades locais”. Por seu lado, QUINTA (2002) refere nove vantagens na aplicação do planeamento estratégico aos territórios (Quadro 4).

Quadro 4 – As vantagens da aplicação do planeamento estratégico ao território

<p>Oferece uma visão global e inter-sectorial do território a longo prazo. Identifica tendências e antecipa oportunidades. Formula objectivos prioritários e concentra recursos limitados em temas críticos. Incentiva a participação da cidadania e o debate plural. Estimula o consenso em torno de questões-chave. Promove a colaboração e a cooperação público-privada. Alarga a coordenação entre os diferentes níveis de administração. Fortalece o tecido social e promove a sua mobilização. Amplia a perspectiva política e social.</p>
--

Baseado em: QUINTA, 2002.

¹⁵ No actual contexto de competitividade alargada, procura dotar-se os territórios de capacidades gestórias semelhantes às do mundo empresarial, pois tal como uma empresa, também as cidades e as regiões têm as suas identidades próprias, que devem ser descobertas e tratadas de modo a tornarem-se favoráveis à retenção de oportunidades de desenvolvimento. Isso designa-se por «vantagem competitiva», em analogia aos serviços e produtos de uma empresa para os quais se buscam utentes e clientes.

De acordo com esta perspectiva, os territórios são, à semelhança das empresas, encarados como estruturas que se organizam de forma mais ou menos complexa para, através da realização dos objectivos a que se propõem os agentes e forças dinâmicas, produzir externalidades e fomentar o desenvolvimento territorial e urbano. Para isso, são planeadas e postas em execução acções estratégicas que fortaleçam o papel do território e a sua posição, num cenário de relacionamento competitivo com as áreas envolventes.

O conceito de planeamento estratégico, ao ter implícita a noção de permanente avaliação das mudanças para que, em cada momento, sejam formuladas as melhores estratégias de intervenção, articula-se com a concepção do território como meio inovador. SIMPLÍCIO (2000) é peremptória ao afirmar que “a inovação (ou seja, a aplicação de novas soluções) é um factor preponderante no êxito dos processos de desenvolvimento”. A dificuldade em efectuar previsões fiáveis sobre a evolução das formas de organização do território no futuro, não parece coadunar-se com a elaboração de planos de longo alcance. Em relação ao planeamento estratégico este problema não se coloca e é resolvido de um modo expedito. O plano estratégico actua como um instrumento activo e contínuo de construção do futuro (e não como um exercício de contornos generalistas, com um programa de execução de limites temporais longos e indefinidos e supondo um conjunto de processos de evolução perfeitamente controlados e racionalizados). A incapacidade em prever o futuro é, assim, substituída por uma capacidade de agir com rapidez, sempre que se detectarem eventos e dinâmicas que possam estimular (ou não) o desenvolvimento territorial. Trata-se, no fundo, de um planeamento que se adapta em função das alterações conjunturais sofridas ao longo do tempo. O processo de planeamento está continuamente em construção, em ajustamento, para responder afirmativamente às melhores performances de desenvolvimento. Por isso, CIDRAIS (1998) para ilustrar este processo avança que “ao limite, o planeamento estratégico nunca está completo. Reformula-se constantemente”. O seu segredo reside no pragmatismo e na flexibilidade das decisões a tomar, na estrutura dinâmica em que participam, de forma integrada, os actores que constroem e gerem o plano. O contraste com este perfil é a rigidez e a ineficiência do quadro institucional do planeamento clássico, excessivamente preso a processos normativos e tipificados e à imutabilidade e inexorabilidade das decisões tomadas e projectadas no tempo.

Uma outra característica que distingue claramente o planeamento estratégico dos planos tradicionais relaciona-se com a dimensão temporal. A condução das estratégias determinantes e inovadoras para o desenvolvimento de um território implica um horizonte temporal alargado, bem superior aos dez anos comuns nos Planos Directores Municipais. Com efeito, uma decisão estratégica para o desenvolvimento de um território prolonga-se no tempo, por um largo período. O seu limite temporal pode estender-se a várias décadas. Por essa razão, um plano estratégico deveria assumir-se como um documento plurilegislativo: não deve ser um plano de um determinado executivo municipal, balizado no tempo, mas deveria ser um projecto de toda a comunidade, que é parte activa e interessada na sua implementação.

A abordagem estratégica destriça-se das técnicas de planeamento tradicionais porque não pugna por encontrar uma só solução, óptima, com vista a construir um futuro desejado e certo. A incerteza em relação ao futuro torna o planeamento estratégico num processo de tomada de decisões, o que obriga a distinguir o plano da decisão. Esta noção é partilhada por LOURENÇO (2003) que entende o plano como um conjunto de intenções definidas hoje e que são implementadas ao longo do tempo, enquanto concebe uma decisão como um comprometimento de recursos que pode alterar as intenções iniciais. A adaptabilidade do processo de planeamento estratégico e a sua preocupação em afectar recursos escassos em torno das variáveis estratégicas figuram como trunfos inequívocos desta planificação.

Por seu turno, o reajustamento das estratégias para alcançar os objectivos do plano surge como o resultado de ligações entre grupos de interesse mais ou menos unidos por propósitos comuns ou que, pelo menos, partilham um conjunto de convicções comuns sobre formas, meios, objectivos e finalidades de acção. A presença de entidades e de actores movidos por interesses contraditórios pode constituir um sério entrave à clarificação das estratégias e do plano a implementar. Neste domínio, DOMINGUES (1996) esclarece que “os grupos de interesse envolvidos (públicos e não públicos) terão que o ser de uma forma tal que se consigam ultrapassar oposições, complementaridade de interesses, indiferenças mútuas ou graus exageradamente opostos de poder e de capacidade de intervenção”. Isto quer dizer que a estrutura participativa, sob risco de se diluir, de se tornar pouco profícua, não deverá ser *excessivamente* alargada, pois isso pode conduzir a objectivos vagos ou originar uma excessiva dispersão dos objectivos a concretizar. Um desafio ainda maior relaciona-se com a percepção do papel que cada entidade deve ter no processo de elaboração/implementação do plano, nomeadamente extraindo as vantagens e contributos que pode acrescentar (ou retirar) à sua estrutura organizacional. É consensual que a participação de entidades públicas e privadas no processo de planeamento se assume como uma das maiores, senão mesmo a maior, dificuldade do processo de planeamento estratégico, o que se agrava quando não há grande tradição de participação privada na elaboração e acompanhamento deste tipo de instrumentos.

O carácter operacional do plano exige, por isso, a obtenção de consensos e a solidificação de parcerias entre os actores públicos, privados e outros. A construção do plano, no sentido estrito da palavra, é apenas uma das etapas do processo. O recurso a estas parcerias para o desenvolvimento dos territórios (em especial dos urbanos) insere-se numa lógica de descentralização de competências e apela a uma nova cultura de governação e de *gestão urbana*. Neste âmbito, a divisória face aos planos tradicionais é considerável, porque abandona-se o privilégio de uma única direcção na condução das políticas de desenvolvimento territorial, entregando-a às entidades constituídas mediante a celebração de contratos e de parcerias¹⁶. Os acordos delineados por estes actores permitem definir quais as metas e os

¹⁶ Segundo DOMINGUES (1996), um dos grandes obstáculos com que se defronta o planeamento estratégico consiste exactamente na concertação entre as entidades públicas e, entre estas, e as de natureza privada. Isto sucede porque, em Portugal, as políticas económicas são executadas numa perspectiva sectorial e por se encontrarem fortemente centralizadas na Administração Central.

objectivos de desenvolvimento económico e social de longo prazo a atingir e enquadrar as prioridades em termos de acções a realizar. A participação e a mobilização destes actores nas fases de formulação e de formalização do plano estratégico são uma condição *sine qua non* para o seu sucesso posterior.

Deste modo, a abordagem estratégica trilha uma nova perspectiva de desenvolvimento baseada na partilha de responsabilidades, no estabelecimento de laços de solidariedade e de cooperação entre os diferentes actores que interagem no território. MAILLAT (1996) entende que “o desenvolvimento existe em regiões que são capazes de inovar e de criar dinâmicas próprias, de levar a cabo projectos integrados que aliam novas técnicas, processos e actores (públicos e privados), com o apoio das autoridades locais e regionais”. Isto significa que as estratégias que podem robustecer a capacidade competitiva de um território alicerçam-se no seu espectro de actores mais representativo, sendo acometido às autoridades e poderes públicos um papel mais “animador do que gestor” (GUERRA, 2002). Estamos a falar de uma reformulação do papel e da hierarquia detida pelo Estado que passa de uma posição de proeminência na condução das políticas de planeamento a uma função de arbítrio do cumprimento da legalidade e de estímulo das ideias e práticas a encetar ou, apenas, à colmatação de insuficiências dos actores privados (da sociedade civil, do mercado...).

ASHWORTH e VOOGD (1990) relatam-nos vários exemplos de países onde é patente um decréscimo do investimento e da responsabilização de sector público, a par do incremento do papel do sector privado em certas iniciativas, em especial em França, na Holanda e no Reino Unido. Nos EUA detecta-se uma maior relevância das entidades privadas na construção e gestão dos territórios, acabando o Estado por perder muito do seu papel de mediação. Por conseguinte, assiste-se a uma mudança nas formas de governação territorial. PORTAS e DOMINGUES (2002) apontam como principais motivos para esta alteração a “crise fiscal do Estado, as exigências de uma sociedade mais democrática e participativa e a criação de condições de facilitação do funcionamento dos mercados”. A perda da capacidade reguladora do Estado tem-se verificado ao nível externo, face às entidades multinacionais (empresas e instituições), cujos movimentos de deslocalização, por exemplo, lhe escapam, bem como ao nível interno, onde se tem assistido à defesa de uma maior descentralização, segundo o princípio da subsidiariedade. Como é sabido, em Portugal tem havido alguma resistência a esta última tendência, de que o *congelamento* da Regionalização é um bom exemplo, mas tem-se verificado um certo protagonismo de entidades territoriais em diversos domínios e à expansão ou geração de novos figurinos, como a recente criação de novas áreas metropolitanas¹⁷.

O próprio sector público passa a ter características normalmente ligadas ao sector privado. Risco, inovação, promoção e motivação para o lucro são alguns dos actuais sentidos da governância territorial e urbana. Alguns autores apelidam de *entrepreneurial* (ou de

¹⁷ De acordo com a dimensão demográfica e territorial, as novas áreas metropolitanas podem ser de dois tipos: Grandes Áreas Metropolitanas (como Aveiro, Leiria e Viseu, por exemplo) ou Comunidades Urbanas (como a COMURB – Beiras). A Lei nº10/2003, de 13 de Maio, estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e de competências das Áreas Metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos.

entrepreneurialism) esta política que focaliza na acção das entidades privadas a orientação das estratégias de desenvolvimento territorial. Por exemplo, JENSEN-BUTLER (1998) entende que as cidades evoluem no sentido de um cada vez mais evidente processo de *entrepreneurialism*, ao posicionarem-se como actores no mercado (cidade-actor), sugerindo como principais motivos o impacto da reestruturação económica, a descentralização administrativa, o fracasso das políticas de desenvolvimento regional e, por último, a competitividade entre os territórios.

Contudo, a natureza dos objectivos e o âmbito das acções integradas a encetar, tornam pertinente a participação de um certo espectro de actores, tal como refere NEVES (1996): “os responsáveis e gestores públicos que dispõem de atribuições e de competências na definição das políticas e de estratégias de desenvolvimento territorial e urbano; as «entidades de intermediação de interesses do sector privado», que conhecem as intenções de investimento com impacto sobre os usos e a transformação do solo e com necessidades no domínio das condições materiais/imateriais de suporte; as universidades, fornecedoras de contributos no plano estritamente técnico-científico da elaboração do plano, constituem um parceiro estratégico, que tanto pode orientar a realização de investimentos, como pode encontrar no plano um documento adequado para o futuro, em termos de equipamentos e/ou funções de investigação; por fim, as «organizações de índole social e cultural e associações de desenvolvimento com intervenção em áreas sectoriais e horizontais», que possam vir a ser inseridas em programas e acções, de onde possam sair protagonistas adequados aos objectivos de actuação veiculados por tais programas.

Apesar de algumas variantes no que respeita ao tipo de actores a integrar no processo de planeamento e à dificuldade em mobilizá-los (o que se prende também com a tradição de governação, de participação cívica e até de formação), prevalece a opinião generalizada de que “não haverá desenvolvimento sem que os actores locais e regionais manifestem vontade em assumir a liderança desse processo” e que há um reforço da “consciência em torno de uma identidade (decorrente da especificidade) que define um espaço colectivo e que leva a valorizar mais os actores que as políticas” (FERMISSON, 2001). Nota-se uma tendência para uma maior cidadania, de a sociedade participar mais activamente nos processos de desenvolvimento do território. Esta postura alternativa faz, assim, apelo à participação e ao envolvimento dos vários actores passíveis de contribuir para o desenvolvimento local e regional, mas isso não significa que se possam congregiar todos os actores (públicos e privados) em torno dos projectos, porque os territórios são palcos de conflitos, de interesses e de jogos muitas vezes antagónicos. Aqui entra em cena o poder político, que deve aclarar as *regras do jogo* e caracterizar-se por uma postura de mediação e de negociação dos interesses privados pelas causas públicas (desafio este que, no nosso país, não é pequeno, atendendo à cultura e governação pública central e local).

O parceria pode ser entendido como um processo pelo qual dois ou mais actores de natureza diferenciada firmam entre si um acordo que visa potenciar as sinergias que daí possam decorrer (por contraste a uma actuação individual, sectorial e, não raras vezes, desarticulada, como acontece no quadro dos planos físicos). Procura-se articular estratégias de diferentes

actores de modo a que o resultado das suas acções seja superior ao seu mero somatório. Constitui um meio privilegiado para a definição e concretização de projectos de desenvolvimento participado. Neste sentido, assume-se como tarefa primordial a identificação e a exploração das mais-valias que possam decorrer da convergência entre actores. Este tipo de relacionamento entre actores implica “o reconhecimento pelos próprios parceiros da sua complementaridade, a conservação da função específica de cada um, a necessidade de um consenso sobre objectivos e meios, independentemente de possíveis benefícios distintos, assim como divergências em outros níveis de actividade” (FERMISSON, 2001).

A participação dos actores públicos e privados, sob a forma de contratos e de parceria, não deve restringir-se ao processo de elaboração do plano e à definição das questões-chave. Deve alargar-se a todo o processo, inclusive à fase de realização de acções e dos projectos. Ora como foi dito, se o planeamento estratégico está em permanente actualização (em estreita articulação com as tendências de desenvolvimento) é de fulcral importância a participação dos diversos actores na redefinição das estratégias e na avaliação do próprio processo de planeamento, cuja necessidade é proporcional à complexidade e diversidade das variáveis presentes. Só assim o planeamento estratégico se pode afirmar como um movimento de acção colectiva, onde a sociedade civil concentra um papel regulador cada vez mais em destaque, relativamente à influência dos mercados e do Estado, permitindo perspectivar de forma mais aberta e eficaz as questões-chave de desenvolvimento e de valorização do território.

2.3.4 . Metodologias do planeamento estratégico

A base metodológica do planeamento estratégico resulta da constatação das vantagens em adoptar um processo de planificação integrada e compreensiva, orientado para objectivos estratégicos que respondam a desafios e a oportunidades. Por outro lado, sustenta a necessidade em garantir uma estrutura negocial e de participação, que dê coerência ao projecto colectivo representado pelos actores e agentes do território. Estes princípios metodológicos encontram-se desde logo referenciados no Guia para a Elaboração de Planos Estratégicos das Cidades Médias (DGOTDU, 1996). De facto, a alteração dos pressupostos e dos objectivos desta nova planificação acarreta consigo uma alteração dos métodos e das técnicas de acção. Elas tornam-se mais interdisciplinares, mais activas e mais incertas. Desenvolveram-se, em conformidade, novas técnicas de previsão e de decisão, aprofundaram-se formas de análise das dinâmicas sociais até aqui inexploradas. A maioria dos métodos e das técnicas utilizados são de natureza qualitativa, na medida em que se baseiam na capacidade de análise de sistemas complexos, realizados pelos actores que estão envolvidos nas dinâmicas em causa.

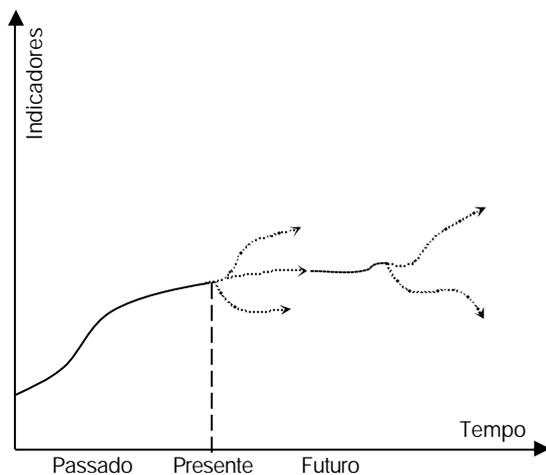
Como se referiu, a multiplicidade de contingências territoriais origina diversas formas de colocar em prática os postulados do planeamento estratégico territorial, pelo que este está sujeito a diversas interpretações que, todavia, do ponto de vista metodológico, recobrem de forma articulada três ordens de pensamento e de acção: pauta-se por princípios prospectivos; o

processo de planeamento inscreve-se numa metodologia de projecto e de cultura de avaliação; desenvolve formas de gestão participadas e pragmáticas.

a) Uma abordagem prospectiva

A intervenção no território, pela sua natureza, só pode ser avaliada em função do futuro. Ora o planeamento estratégico ao assumir que o futuro é incerto (Figura 1) e que as intervenções se revestem de um carácter duradouro, obriga ao recurso a instrumentos de prospectiva que suportem as acções a implementar. GODET (1985) descreve-nos o conceito de prospectiva nos seguintes termos: *"la prospective: ni futurologie, ni prévision, mais une réflexion pour l'action et l'antifatalité"*. A prospectiva não deve pois ser entendida como uma simples previsão da evolução futura, nem como uma projecção das tendências do passado para construir o futuro¹⁸. A metáfora de Gaston Berger *quanto mais depressa se roda, mais longe devem alcançar os faróis*, faz todo o sentido. A descrença numa previsão assente no prolongamento de relações e de tendências dá lugar a uma ideia de indeterminação, da existência de um leque de possíveis evoluções, dependentes das escolhas que se fazem no presente e de factores conjunturais externos. Tal como GODET (1993) evidenciou, é o contexto de incerteza dinâmica que anuncia a combinação prospectiva-estratégia: "é tempo de celebrar o casamento entre a vigilância prospectiva e a vontade estratégica. Não esqueçamos que para ser fecundo, isto é, portador de futuro, este

Fig.1 – O futuro previsível é incerto e múltiplo



Baseado em: GODET, 1985.

casamento deve inserir-se na realidade quotidiana e dar lugar a uma verdadeira mobilização de inteligência colectiva. Esta apropriação – incarnação é indispensável para que a reflexão e a antecipação se cristalizem em acção estratégica eficaz".

O cepticismo quanto à capacidade de efectuar previsões abriu caminho à afirmação da prospectiva. Planear deixa de ser uma atitude que perspectiva a evolução rumo a um fim desejado e previsível e passa ao "favorecimento de um entre os muito outros possíveis" (PERESTRELO, 2002). A simples

consciencialização desta realidade marca uma divisória profunda face aos planos reguladores do uso do solo em vigor, nos quais se executam avaliações estanques rumo a objectivos pré-determinados. No planeamento estratégico existe uma metodologia interactiva, que valoriza mais o processo de construção que o plano resultante, pois se não houver uma boa estruturação

¹⁸ Projecção é o prolongamento no futuro de uma evolução passada, dentro de certas hipóteses de extrapolação ou de inflexão de tendências. Uma projecção não constitui uma previsão. Por previsão entende-se uma apreciação dotada de um certo nível de confiança (de probabilidade) de uma evolução sobre um dado horizonte (GODET, 1985).

(ou seja, uma correcta identificação dos actores estratégicos, das variáveis-chave e dos cenários de desenvolvimento), o documento final poderá enfermar de ineficácia.

O processo de planeamento é entendido como um percurso de aprendizagem. Assim, ao longo do processo é necessário, por vezes, ter que relocalizar o ponto de chegada e ter que redefinir os caminhos para o alcançar. Por isso é que se fala de um processo adaptativo e em progressivo reajustamento. Nele intervêm não apenas os decisores públicos e os executantes (como no passado), mas também o conjunto de actores implicados, geradores de coligações de interesses e que partilham um conjunto de convicções comuns sobre as formas, meios e finalidades de acção. A prospectiva significa que os mecanismos de análise e de antecipação sejam construídos de forma concertada entre todos os actores relevantes para o processo. Só desta forma as estratégias a desenvolver resultam imbuídas de uma maior legitimidade.

De certa forma, a prospectiva é um tipo de avaliação *ex ante*, que permite situar os diversos actores, estabelecer os cenários de evolução, identificar os mecanismos portadores das perspectivas de desenvolvimento. A DGOTDU (1996) descreve a abordagem prospectiva como “um olhar sobre o futuro para guiar a acção presente”. Isto porque a metodologia prospectiva permite traçar as grandes linhas de força, através de uma análise global aos factores geradores de incerteza (económicos, sociais, tecnológicos...). Uma outra causa de dúvida relaciona-se com a prestação dos actores privados no processo de planeamento – associações, instituições, empresas, etc., que podem orientar-se por motivações próprias e divergentes, introduzindo um carácter aleatório nos processos de desenvolvimento e de evolução futura. A análise prospectiva procura identificar cenários possíveis e a relação de dependência entre esses cenários e a estratégia dos actores sociais, bem como as variáveis, os conflitos e as consequências a ponderar no exercício das escolhas.

A abordagem prospectiva apresenta um carácter predominantemente qualitativo. Por oposição às técnicas do planeamento tradicional típicas dos anos setenta, de matematização de todos os fenómenos, em busca de uma previsão perfeita e de decisões óptimas, a análise prospectiva confere igualmente relevância a factores menos mensuráveis. A complexidade das decisões dos actores sociais e a valorização da dimensão político-social são tidas em conta pelo planeamento estratégico, apesar da maior dificuldade em inserir variáveis qualitativas na abordagem prospectiva. Mas como nos adverte PERESTRELO (2002), “a questão da subjectividade está presente em qualquer processo de tomada de decisão e, particularmente, nas metodologias de prospectiva há sempre uma grande «dose» de subjectividade”. Esta advém não apenas da intervenção da equipa de trabalho ao longo do processo, como também à subjectividade das escolhas por parte dos actores e das suas prioridades. Por isso, a referida autora, citando Bana e Costa, remata da seguinte forma: “ (...) considerar que a tomada de decisão deve ser expurgada de qualquer atitude subjectiva, é a procura quimérica da objectividade (...)”.

Não obstante a dificuldade em proceder a análises quantitativas, desenvolveram-se algumas técnicas e metodologias prospectivas, que permitem ponderar os prós e os contras das

decisões e antecipar os possíveis cenários de evolução futura. Estas técnicas, fundamentadas sobre uma utilização racional de certos utensílios de investigação científica, incorporam informação de índole qualitativa e quantitativa, procurando dar resposta às preocupações do planeamento estratégico e cimentar as decisões a tomar. Uma das técnicas é o método Delphi. Consiste num modelo de investigação que recorre às opiniões de especialistas prestigiados, a fim de se obter uma opinião consensual sobre os acontecimentos presentes e futuros. O processo consiste em interrogá-los através de questionários, de forma a aclarar a convergência de opiniões entre eles, em busca de consenso sobre os cenários de evolução. O método implica a realização de vários inquéritos e a exploração de opiniões. A qualidade dos resultados depende muito do cuidado com que se definiu o questionário e da eleição dos especialistas (GÜELL, 2000).

Uma das metodologias mais utilizadas é o *Método dos Cenários*, em desenvolvimento pelo grupo de investigação de Michel Godet. O seu objectivo visa dotar o processo de uma maior coerência decisória, contribuindo para a definição de objectivos estratégicos e clarificando os meios de execução e os respectivos constrangimentos. O Quadro 5 resume os passos analíticos do Método dos Cenários.

Quadro 5 – *Método dos Cenários* de Michel Godet

Etapas	Fases	Descrição
Construção da base	Delimitação do sistema	Diagnóstico orientado, que detecta um conjunto de variáveis quantitativas e qualitativas, que caracterizam exhaustivamente o sistema em estudo.
	Análise estrutural: determinação das variáveis-chave	Técnica de detecção de relações «escondidas» e de decomposição do sistema em subsistemas, para auxiliar a identificar o que de outro modo seria imperceptível. Controla e ajuda a equipa de trabalho (muitas vezes heterogénea) a ter uma visão sistémica e comum sobre o problema em estudo.
	Análise da estratégia de Actores	Depois de encontrar as variáveis-chave do sistema, é necessário entender como se posicionam em relação a elas os principais actores. Procura: identificar e caracterizar os actores-chave; perceber quais os conflitos e alianças possíveis entre os vários actores; fomentar a participação/implicação e reflexão estratégica dos actores; confrontar os projectos em presença e avaliar as relações de força existentes; elaborar uma série de recomendações estratégicas e especificar as condições de viabilidade da sua implementação.
Construção dos cenários	Construção de hipóteses Consulta a peritos Hierarquização de cenários	Para a construção dos cenários utiliza-se um método de consulta a peritos, de impactes cruzados, o método SMIC (Sistema de Matrices de Impactes Cruzados). Esta fase visa dois objectivos: a construção de cenários e avaliação da sua probabilidade de concretização; e a elaboração de recomendações estratégicas.

Baseado em: PERESTRELO, 2002.

Como se pode depreender, este método dá um enfoque particular ao papel dos actores¹⁹, no contexto de uma metodologia de planeamento participado, nomeadamente na fase

¹⁹ Como se deve entender um actor? PERESTRELO (2002) descreve-o do seguinte modo: “é um grupo de indivíduos organizados, seja um grupo de organizações, com um certo número de projectos comuns e dispondo de capacidades de reacção comuns. Os seus objectivos estão ligados a projectos cuja articulação visam concretizar”. Como tal, dificilmente

da análise estratégica dos actores. A adesão e apropriação por parte dos actores (bem como a implicação por parte do grupo de trabalho) é crucial, pois se tal não se verificar, dificilmente se obtém informação relevante, a análise do jogo de actores pode ficar comprometida se alguns deles se recusarem a dar informações ou se, apenas, bloquearem o processo, por exemplo. Em conformidade, a análise estratégica de actores é de tipo interactivo e pluralista, porque permite a identificação e a caracterização dos actores-chave, sendo a partir da confrontação dos seus projectos e das relações de força existentes que se traçam as medidas.

Uma das técnicas mais utilizadas na análise estratégica de actores é o MACTOR²⁰, sendo o método privilegiado nas leituras prospectivas de Michel Godet, permitindo não só a clarificação dos actores-chave, da possibilidade de alianças e de conflitos entre eles, bem como do grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos estratégicos para a mudança do território (GUERRA, 2000). Ou seja, este método transcende a mera auscultação de opinião dos actores e permite hierarquizar prioridades em função de divergências/convergências quanto à necessidade dos objectivos e aos modos de gerir. Permite também agregar grupos de actores tendo em conta os seus objectivos estratégicos comuns.

De uma forma sintética GUERRA (2000) resume assim os objectivos do MACTOR:

- i) identificar e caracterizar os vários actores-chave;
- ii) identificar os principais conflitos e alianças;
- iii) contribuir para entender as dinâmicas sociais e melhorar a participação dos actores;
- iv) compreender e avaliar as relações de poder;
- v) definir estratégias para o processo de planeamento, considerando as dinâmicas sociais.

As etapas para a concretização do método são várias e podem resumir-se assim:

- i) diagnóstico das dinâmicas locais: análise documental e análise das entrevistas;
- ii) identificação dos actores-chave;
- iii) entrevista aos actores;
- iv) análise às entrevistas;
- v) construção da matriz actores x actores;
- vi) estudo da posição relativa de cada actor;
- vii) construção da matriz actores x objectivos;
- viii) caracterização de cada actor do ponto de vista do seu comprometimento com cada objectivo;
- ix) construção dos agrupamentos entre actores;
- x) construção das hipóteses sobre a evolução possível do sistema de acção.

A observância exaustiva das etapas transforma este método num instrumento poderoso no apoio à tomada de decisão e à formalização das estratégias mais apropriadas ao

a «opinião pública» pode ser considerada um actor, visto não dispor nem de meios, nem de objectivos homogéneos. Também o Estado não é, só por si, um actor: comporta uma multiplicidade de níveis de poder e de decisão, decompõe-se em organismos, consoante as competências de cada um deles.

²⁰ A sigla MACTOR abrevia a expressão **M**étodo **ACT**ores, **O**bjectivos, **R**elações de força (PERESTRELO, 2002).

desenvolvimento territorial, indo de encontro não apenas às expectativas dos actores privados, como às dos decisores, num espírito consensual.

Aplicação de técnicas de planeamento participado no Plano Estratégico de Lisboa e Vale do Tejo

Na preparação do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES), a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo utilizou metodologias de planeamento participado diferentes na elaboração do Plano Estratégico para a região de Lisboa e Vale do Tejo. O objectivo pretendido foi o de realizar os vários planos sub-regionais com a participação e contratualização de actores, com vista à estruturação do III Quadro Comunitário de Apoio. Uma das formas de planeamento utilizou a «estratégia de actores», utilizando o método MACTOR (*software* informático: <http://www.3ie.org/lipsor/mactor.htm>). A outra recorreu a um processo de planeamento em situação real na preparação do Plano Estratégico para a região.

O método utilizado em cada sub-região passou pelas seguintes fases: preparação de documentos de diagnóstico pelo grupo de peritos; vários encontros de discussão do diagnóstico com actores locais e regionais; identificação das questões-chave para o desenvolvimento da região; selecção de grupos de trabalho para as problemáticas de desenvolvimento consideradas estruturantes e identificação das questões-chave e dos projectos-âncora; relacionamento estreito com a Associação de Municípios com vista à sua inclusão nas propostas do documento final do PNDES; redacção do documento final e discussão de propostas para as formas de gestão futura do plano.

Num balanço a posteriori dos dois métodos, ambos apresentaram vantagens e inconvenientes. A metodologia de Godet obrigou a uma maior recolha de informação e sistematização do pensamento. Resulta daqui uma mais fácil identificação das variáveis conflituais/consensuais e mobilizadoras/não mobilizadoras. Todavia, este método implicou uma maior limitação do número de actores participantes e, assim, de mobilização dos mesmos.

Em relação à metodologia do planeamento participado através de grupos de discussão e de trabalho, a sua principal virtude foi a da socialização da informação e consequente implicação dos actores. As questões foram discutidas de forma mais dinâmica e conflitual, mas tornou-se mais difícil destrinçar as consideradas essenciais das de pormenor. Os actores estiveram implicados numa dimensão temporal mais alargada, o que estreitou as relações pessoais e de confiança. Como aspectos menos positivos destacou-se a tendência para a ocorrência de conflitos pessoais que se sobrepuseram às questões de conteúdo e o risco de sobrevalorizar as expectativas e os interesses de certos grupos de actores sobre outros (sobretudo sobre aqueles que não participaram).

Baseado em: GUERRA, 2000.

b) A emergência de uma metodologia de projecto e de avaliação de resultados

No âmbito de uma nova concepção de urbanismo, o planeamento estratégico apoia-se numa *metodologia de projecto* e de avaliação de resultados. A utilização do termo *projecto* nesta abordagem é pertinente, na exacta medida em que implica menos a definição de objectivos precisos e bem calendarizados (do que um *plano*²¹) e apela “mais à construção de uma

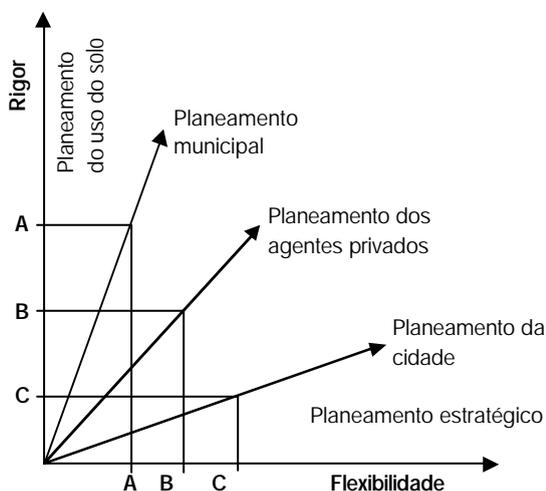
²¹ Um plano é um documento, a forma de apresentação do planeamento. O plano define o quadro estratégico e de diálogo para o lançamento de projectos e condicionamentos dos seus programas. O plano constitui o meio de

representação do que se pretende obter, autorizando estratégias de reajustamento com referência a essa representação” (BOURDIN citado por GUERRA, 2002). Por outro lado, apela a uma mudança de atitude no sentido de se implementar no processo de planeamento, uma verdadeira cultura de avaliação.

Em relação ao primeiro aspecto, esta ideia metodológica de projecto pressupõe que a planificação estratégica se submeta a princípios de multidisciplinaridade e de evolução. Estes resultam, como se realçou por mais de uma vez, da indefinição referente à evolução futura, o que faz com que o planeamento estratégico valorize mais os procedimentos em vez de metas pré-estabelecidas e que aqueles tenham um carácter de contínuo reajustamento (ciclo estratégico). Está aqui implícita uma noção dinâmica e flexível do planeamento, que encerra uma possibilidade permanente de avaliação dos objectivos e dos meios que se pretende atingir em virtude, nomeadamente, das alterações inesperadas da envolvente; das alterações na estratégia de actores; na inadequação dos meios envolvidos. As contingências evolutivas destas três variáveis podem induzir adaptações, ajustamentos ao processo de planeamento em curso, de acordo com as necessidades identificadas e negociadas na rede de actores locais. Este é o principal atributo que define a flexibilidade na prática do planeamento.

A adopção de flexibilidade e o recurso a técnicas multidisciplinares traduz a necessidade de se visualizarem os vários futuros possíveis e o reconhecimento da inevitabilidade da mudança. Aqui entram em cenas as técnicas prospectivas já referenciadas.

Fig.2 – A flexibilidade do planeamento estratégico



Baseado em: DGOTDU, 1996.

obsoleto ao fim de algum tempo, quando se detecta a sua desarticulação com a realidade (sendo necessário *revê-lo*), podendo por isso vir a constituir um entrave ao desenvolvimento do território.

Por outro lado, a noção de projecto estratégico implica que o redesenhar dos percursos de mudança seja levado a cabo pelos actores locais envolvidos no processo. A visão estratégica

A Figura 2 ilustra o nível de flexibilidade do planeamento estratégico face a outros instrumentos de planeamento. Enquanto os documentos reguladores do uso do solo agem com extrema rigidez ao regulamentar normas de ocupação, de construção, de materiais a utilizar, etc. (contidas por exemplo em planos de urbanização ou em planos de pormenor), o planeamento estratégico adopta uma maior tolerância (isto é, flexibilidade), porque os objectivos definidos são ajustados à evolução da realidade. Isso permite que o plano seja mais eficaz e que não se torne

intervenção, de comunicação e sobretudo de legitimação. A escolha dos objectivos do plano, bem como a análise do território que vai fundamentar as suas propostas, deve apoiar-se nas bases de ordenamento (SANTOS, 2002).

de longo alcance deve, portanto, passar pela discussão de ideias sobre o futuro de um dado território que, procurando elucidar argumentos e perspectivas, facilite a obtenção de consensos alargados em torno de questões estratégicas. “Obviamente, no contexto de uma reconhecida heterogeneidade social, as opções que venham a ser defendidas não poderão deixar de reflectir um entendimento socialmente construído do que constitui o interesse público” (NUNES, 1999). Estes conceitos remetem-nos para uma concepção de plano menos regulamentar (que a dos planos tradicionais), que privilegia mais a participação e a obtenção de consensos, do que uma única direcção institucional.

Em relação ao segundo aspecto, a necessidade de reformular a cultura de avaliação, encontra-se em estreita articulação com a noção dinâmica do planeamento estratégico. Isto porque também se exige uma avaliação dinâmica, que tem por objectivo a avaliação contínua dos resultados da execução, as alterações da estratégia de actores ou a redefinição dos objectivos estratégicos considerados. Este tipo de avaliação não diz respeito apenas ao decisor ou à equipa, mas sim ao conjunto dos actores – trata-se de uma avaliação plural e interdisciplinar. PERESTRELO (2002) fala mesmo numa “avaliação interactiva” que funciona como “um mecanismo de controlo/avaliação dos resultados; em segundo lugar, um processo de decisão/renegociação permanente de objectivos e de meios; e finalmente, um processo de aprendizagem colectiva – aprendizagem acerca dos meios e objectivos, mas também acerca dos meios de acção individuais de cada um dos actores”.

Este processo de avaliação é tanto mais importante quanto a complexidade e diversidade das variáveis a considerar no processo de planeamento estratégico, no qual o recurso a parcerias, envolvendo uma diversidade de actores e seus valores é frequente e se constitui como base das intervenções propostas. O planeamento estratégico veio, assim, solidificar e incentivar a participação e o debate no planeamento, rompendo com uma tradição que se restringia a verificar o cumprimento da legislação, sem preocupações especiais de avaliação construtiva atempada. Na opinião de QUINTA (2002), “a prática mais corrente era a de se fazerem críticas ao plano (...) que não geravam *feedback* positivos no processo”. A esta dificuldade soma-se a agravante de a avaliação externa ser considerada a única com isenção e validade, o que bania os agentes activos daquele processo.

c) Formas de gestão estratégica

A adopção de uma gestão estratégica do território remete-nos mais para a ascendência do planeamento estratégico: a gestão empresarial, cuja aplicação acarreta um novo léxico até há pouco estranho aos instrumentos de planificação²². A visão estratégica territorial visa alcançar basicamente duas finalidades. Em primeiro lugar, que o território em causa descole para o desenvolvimento e se afaste dos seus competidores, aproveitando e estimulando os recursos e

²² Qualquer documento de planeamento estratégico territorial recorre a um conjunto de termos e de palavras-chave que foram transpostas das teorias de gestão de empresas. A título meramente elucidativo fala-se em marketing territorial e urbano, competitividade territorial, promoção do território, cidade-empresa, imagem de marca, concorrência/colaboração intercidades, *cluster* urbano, etc. (sem contar com a própria designação de *planeamento estratégico*).

os actores locais. Em segundo lugar, a gestão estratégica passa pelo cobro que dá às prioridades estabelecidas ao nível das diversas estratégias, concertadas entre os actores que revelam convergência com elas.

A ideia de gestão estratégica reflecte-se num projecto global de desenvolvimento para o território a longo prazo, suficientemente ambicioso e exigente, a tal ponto que permita não só superar as limitações diagnosticadas, como também antecipar e promover mudanças estratégicas. Para levar a bom porto estes objectivos, o processo de planeamento estratégico exige um levantamento exaustivo de informação sobre o território (um diagnóstico multi-sectorial), que seja esclarecedor sobre os principais problemas que o afectam e sobre os seus motivos, bem como acerca das suas potencialidades de desenvolvimento. Implica também uma prospecção dos actores locais mais pertinentes, susceptíveis de serem mobilizados numa *estratégia de longo alcance*, robustecendo a base económica local e promovendo, igualmente, o reforço da identidade e da coesão social.

A concepção de uma visão de futuro, de projecto global, ao delinear as linhas prioritárias de intervenção conducentes a objectivos concretos de realização (isto é, concordantes com a capacidade de protagonização local) deve atender a um conjunto de condicionantes. Desde logo, o conhecimento da “dinâmica externa do sistema e a adaptação de tendências pesadas da envolvente – evolução dos gostos, da tecnologia, dos ideais, da demografia, do sistema produtivo” (DGOTDU, 1996). Por outras palavras, num cenário de economias abertas e de facilidade de fluxos, é necessário prestar atenção ao contexto em que se inscreve um território, nomeadamente no tocante às dinâmicas territoriais (geo-estratégia, localização fronteiriça, acessibilidades, redes urbanas...), económicas (sectores de actividade, ajustamentos estruturais, deslocalização de empresas...), ideológicas, políticas, culturais, ambientais, etc.. No sentido de uma definição mais coerente e sustentada destes objectivos, torna-se imperioso proceder então a uma análise dos factores internos e externos susceptíveis de influenciar o desenvolvimento e a afirmação de um território. Este diagnóstico é geralmente designado por análise SWOT (do inglês, *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*, ou seja, as *forças, fraquezas, oportunidades e ameaças*).

As oportunidades e as ameaças, apesar de serem factores exógenos e de estarem fora da alçada directa de um território, influenciam de forma determinante o seu desenvolvimento. De um modo geral, as oportunidades constituem domínios com os quais o território tem uma boa chance de retirar uma vantagem competitiva; a ameaça assume-se como um desafio colocado por uma turbulência externa desfavorável, que poderá debilitar a sua situação actual/futura. Como é evidente, as forças e as fraquezas são factores intrínsecos ao próprio território que é necessário potenciar (no caso das primeiras) e de ultrapassar (no caso das últimas), através do encetamento de sinergias locais.

Uma outra condicionante de que depende o sucesso do planeamento estratégico consiste na compreensão do modelo organizacional e institucional do território e da possibilidade

de enquadrar negociações e parcerias de desenvolvimento de projectos, por via de uma mobilização dos actores públicos e privados.

No seguimento do que foi dito, a principal especificidade da gestão estratégica no processo de planeamento baseia-se na sua intervenção ao nível das próprias condições de desenvolvimento do território, em projectos sustentados de médio e longo prazo. FERRÃO *et al.* (1993) apontam quatro efeitos que devem ser estimulados por um plano estratégico: melhorar o aproveitamento dos recursos endógenos (naturais, humanos, históricos...); reforçar as condições de atractividade e de recepção de iniciativas de investimentos provenientes do exterior; criar, qualificar e diversificar o emprego; fixar a população, qualificando os recursos humanos. Um olhar mais atento a estes factores revela-nos que a prosperidade de um território depende mais de um deles: dos recursos humanos. De facto, é impensável imaginar o desenvolvimento territorial sem que este tenha capacidades para manter e atrair populações dinâmicas e motivadas. Esta é a mais relevante força de desenvolvimento e daí o desafio em incentivar a capacidade criativa e empreendedora de actores internos (empresários, moradores) e externos, que se julgue conveniente atrair (turistas, empresários, estudantes...).

Assim, a essência do planeamento estratégico consiste em prospectar as condições de crescimento em função das potencialidades e das debilidades do território, sendo que a mobilização dos agentes locais (e externos) é de fundamental importância. A presença dos actores entronca em dois objectivos nem sempre conciliáveis – o pragmatismo e a participação. A construção de um projecto de desenvolvimento, segundo as metodologias do planeamento estratégico, assume o território como palco privilegiado da implementação de medidas estratégicas, que tenham um impacto positivo na vida das populações, sustentadas pela convergência de opinião dos actores locais. Contudo, o controlo dos processos pelos quais os actores se comprometem para tomar uma acção destaca-se como um dos grandes desafios. Neste planeamento participativo, deparam-se actores plurais movidos por interesses e por lógicas diferentes, que podem tornar a obtenção de consensos morosa e complexa. Isso pode acrescentar ainda mais incerteza ao processo de planeamento. Falar de projectos, de actores económicos, sociais, políticos, das suas perspectivas e interesses, corresponde à inclusão de contradições e de incoerências. Este pensamento é partilhado por GUERRA (2002) ao afirmar que “o desenvolvimento local e regional é, por vezes, mais uma aproximação de racionalidades do que um projecto racionalizado”.

O pragmatismo nesta gestão estratégica passa por um real e empenhado envolvimento das entidades privadas, que se consubstancie em contratos e em parcerias, que concretizam o plano. É também precursor de uma mudança nas relações de poder entre a administração e os actores locais. Com efeito, o território é um organismo colectivo, exigente em recursos e que solicita a muitos a capacidade de concertação face a um projecto comum, sob pena de comprometer a modernização produtiva e de o tornar repulsivo, passando os efeitos perversos a ultrapassar largamente os efeitos benéficos do viver em conjunto.

Mas, apesar de se considerar que as estratégias dos actores se alteram constantemente e que o planeamento é um processo (adaptativo), a figura do plano não degenera num documento anárquico e sem importância. Ele acaba por encerrar um projecto colectivamente abraçado, assume que há regras e objectivos que estão clarificados e celebrados em contratos e que “não se negocia tudo ao longo de todo o tempo ao sabor de estratégias e de conjunturas ou do interesse dos mais fortes ou com mais recursos” (GUERRA, 2002).

2.3.5. Os modelos do planeamento estratégico

Como se pode deduzir do que foi dito anteriormente, não existe uma única forma de pôr em prática os pressupostos do planeamento estratégico territorial, apesar dos seus objectivos últimos serem coincidentes. Com efeito, existe uma grande diversidade de realidades locais: os territórios, os actores locais, a forma de governação, a tradição de participação da sociedade civil na vida pública, etc., que se traduzem em diferentes formas de avaliar e de pôr em prática as acções estratégicas. Estes aspectos serão tratados mais detalhadamente adiante.

Desde já refira-se que são considerados geralmente dois modelos de planeamento estratégico territorial: o modelo *ortodoxo* e o *interaccionista*. A distinção entre estes dois modelos assenta fundamentalmente “no grau de detalhe que conferem às modalidades de chegada, às escolhas estratégicas por parte dos actores e pela importância da função de implementação, que traz à evidência especificidades próprias dos quadros institucionais de desenvolvimento da acção pública urbana” (NEVES, 1996). Por outro lado, o *interaccionista* surgiu como resultado de um movimento crítico ao modelo ortodoxo, fazendo a apologia a um menor formalismo e a uma maior actividade dos actores privados no processo de planeamento, que eram remetidos para segundo plano, devido à tecnocracia do modelo inicial.

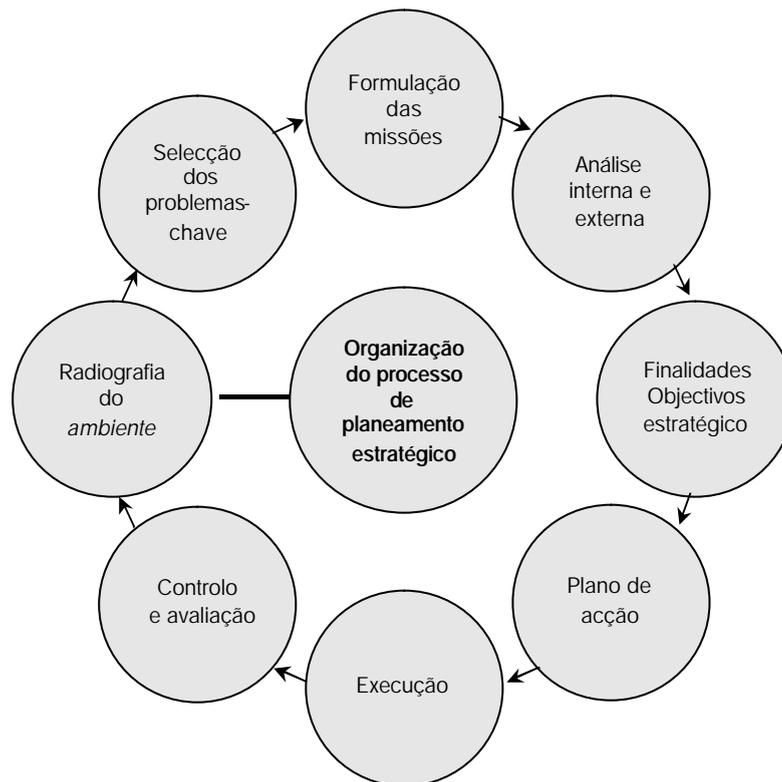
O modelo ortodoxo ou *tecnocrata* na opinião de FERREIRA (1995) foi inicialmente desenvolvido pela empresa norte-americana Arthur Andersen, tendo sido depois aprofundado pela Harvard Business School. Este modelo conheceu uma forte difusão naquele país, devido ao financiamento estatal que, a partir de 1982, encorajou a aplicação das metodologias do planeamento estratégico às colectividades territoriais (GUERRA, 2002). A primeira experiência de aplicação da abordagem estratégica ao planeamento urbano²³ teve lugar na cidade de S. Francisco, que se debatia com uma grave crise económica, visível na perda de população, do produto interno e na queda no ranking de cidades dos EUA.

Como filosofia de intervenção, o modelo é constituído por uma série de etapas sequenciais, que se visualizam na Figura 3. O planeamento inicia-se por um diagnóstico aprofundado, que procura identificar as questões-chave por onde passa a mudança. Para tal, procede-se a uma análise pormenorizada dos factores endógenos e exógenos que influem o sistema local. Este diagnóstico permite evidenciar as suas fragilidades e as potencialidades.

²³ O documento que explicitava a aplicação do planeamento estratégico às políticas urbanas intitulava-se «National Urban Policy Report, Strategies for Cities», e foi publicado pela Administração Reagan em 1982 (PADIOLEAU e DEMESTEERE, 1992).

O modelo ortodoxo apela ao encontro de consensos em torno dos problemas e dos recursos (bem como perante as questões-chave), cabendo à equipa de planeamento estratégico definir o papel e os recursos que serão necessários ao sector público para estimular as potencialidades e contrariar as ameaças. O plano estratégico acaba, assim, por concretizar as opções estratégicas e por enunciar os recursos necessários à concretização dos objectivos assumidos consensualmente.

Fig.3 – Etapas do planeamento estratégico segundo o *modelo ortodoxo*

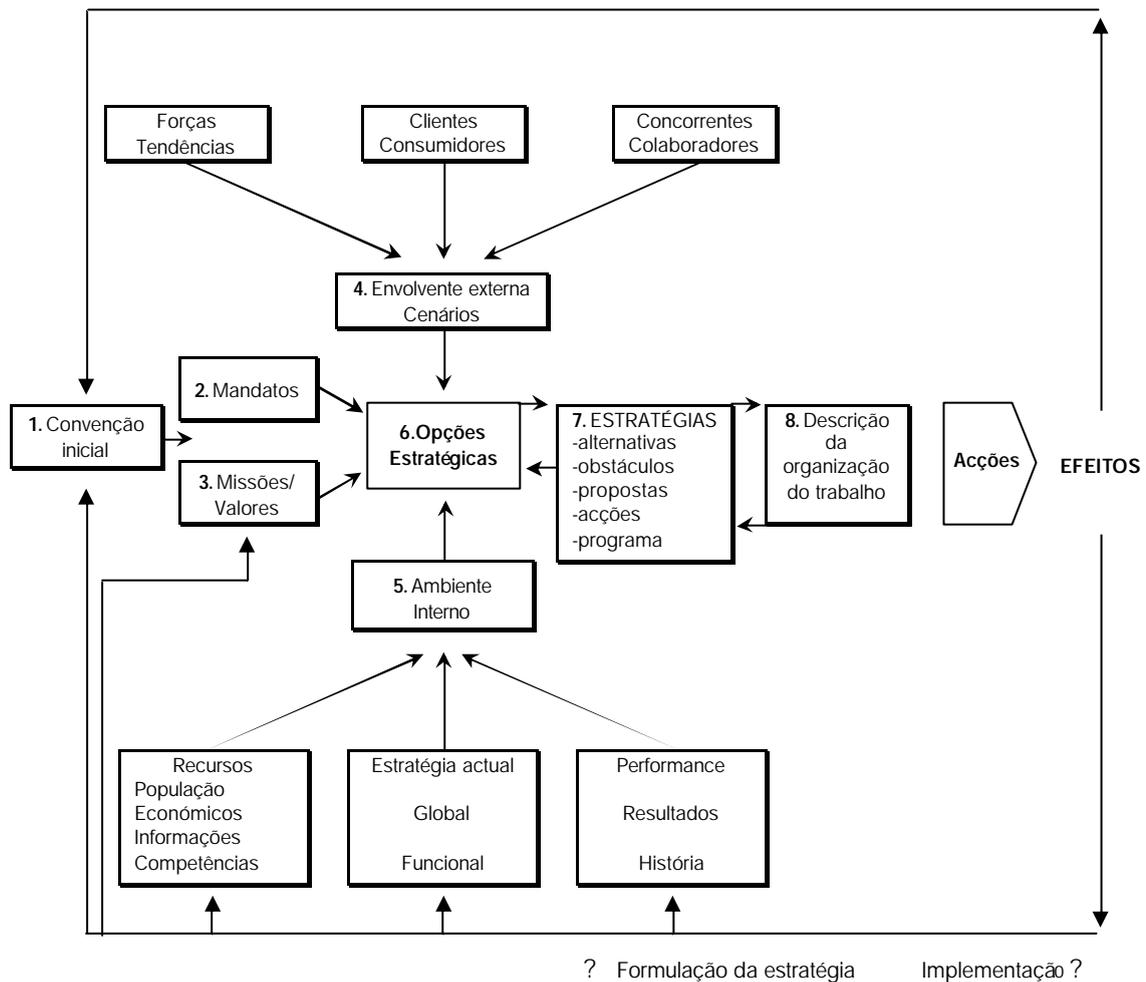


Baseado em GUERRA, 2002.

A família interaccionista ou o *projecto de cidade* na óptica de FERREIRA (1995), desenvolvido pela universidade do Minnesota, dá um maior enfoque à participação dos actores no processo de planeamento. Nesta abordagem, os actores detêm um papel mais central na busca de consensos, de visões de conjunto sobre as questões-chave de desenvolvimento (gestão estratégica dos actores). A planificação interaccionista esforça-se por activar as solidariedades de interesses e de sentimentos entre os parceiros da acção pública, gerando situações de troca e de aprendizagem favoráveis à partilha de posições comuns. A este respeito, GUERRA, (2002) fala mesmo do desenvolvimento de modalidades diversas de “pedagogia de planificação estratégica”, visando a identificação de problemas e de soluções. Está aqui subjacente o conceito de *sistema* na perspectiva de uma entidade unitária que agrega recursos, que desenvolve a sua actividade em função de objectivos e que responde a estímulos, validados pelas *forças vivas* do território. A transformação destes sistemas, em função da conjuntura externa e interna, implica actuar sobre as variáveis-chave de desenvolvimento do território, processo este

de extrema importância. A estrutura metodológica deste modelo reproduz os traços fundamentais do esquema ortodoxo, introduzindo algumas especificidades, que tornam o processo mais complexo (Figura 4). “As novidades mais proeminentes derivam dos *mandatos* (da representação dos cidadãos), das *missões e valores* (atribuição de competências dos órgãos de gestão e do sistema de interesses em presença, que são vitais para a construção de consensos) e da *descrição da organização no futuro*, que traduz os resultados da discussão dos problemas estratégicos que envolvem conflitos de interesses, diferenças entre objectivos, e que pressupõe evoluir para soluções de concertação” (NEVES, 1996).

Fig.4 – O modelo de planeamento estratégico territorial interaccionista



Baseado em: GUERRA, 2002 e em NEVES, 1996.

Conclui-se então que há uma nítida diferença entre ambas as famílias de planeamento. A ortodoxa prima pela componente mais tecnocrata, de racionalidade técnica e económica. A outra assenta numa metodologia mais processual, participativa e de estabelecimento de parcerias e de contratos. Daí a pertinência em designá-la por *projecto de cidade*, fruto de uma negociação mais ou menos complexa entre todas as entidades públicas e privadas, de onde

resultam as linhas estratégicas de desenvolvimento futuro. Parece-nos que este modelo encerra melhor o espírito do planeamento estratégico territorial, opinião comungada por FERREIRA (1995) ao afirmar que “no projecto de cidade predomina uma perspectiva filosófica e mesmo política do processo, dos objectivos e das metodologias de trabalho”. E, na opinião do mesmo autor, a maior parte dos documentos estratégicos da actualidade, pese embora as contingências locais dos territórios, indutoras de algumas alterações, inspiram-se neste modelo.

2.3.6. Enquadramento do conceito em Portugal

Em Portugal, as primeiras iniciativas conducentes à aplicação do planeamento estratégico territorial foram implementadas em Lisboa e em Évora, em contextos diferentes.

O primeiro plano estratégico de uma cidade surge muito ligado à posição de Lisboa na qualidade de cidade-capital e no contexto das grandes cidades europeias. O processo que culminaria na elaboração do Plano Estratégico de Lisboa foi marcadamente político e vem na sequência da mudança de executivo ocorrida no município em 1989. A coligação vencedora das eleições apresentara um «Plano de Acção Estratégica», muito divulgado durante a campanha eleitoral, sob o título geral de *Lisboa: Capital Atlântica da Europa*. Este documento “continha, de forma sintética, uma ventilação da(s) identidade(s) de Lisboa, procedia a um diagnóstico dos problemas políticos, sociais e urbanos existentes, e avançava soluções programáticas operativas, pragmáticas, embora com um forte enquadramento ideológico e um fundo de utopia” (FERREIRA, 1995). De qualquer modo, a sua elaboração permitiu identificar os problemas urbanos (e sócio-económicos) e as soluções-chave e foi precursor ao avançar uma ideia ou um projecto de cidade e ao incentivar o debate e a participação públicas.

A decisão de elaborar um Plano Estratégico para a cidade de Lisboa viria a consumir-se no ano seguinte (1990), ao mesmo tempo que se optou por realizar um novo PDM e vários Planos de Pormenor para as zonas urbanisticamente mais problemáticas da cidade. O documento viria a estar concluído em 1992. Como estruturas de suporte ao processo de planeamento estratégico foram criados (nos serviços camarários): o Conselho de Planeamento Estratégico de Lisboa, directamente dependente do presidente da edilidade, para assegurar a coordenação técnica e administrativa da elaboração do plano; foi constituído um Grupo de Diagnóstico e Prospectiva, integrando diversos especialistas, no âmbito do qual foi produzida a reflexão estratégica. Foram ainda promovidos conselhos consultivos, representativos das organizações sociais, económicas e culturais da cidade (PEREIRA, 1999).

No caso de Évora, a oportunidade de realização do Plano Estratégico decorreu dos estudos preliminares sobre as perspectivas das cidades europeias de média dimensão, que envolveram a cidade portuguesa no *Projecto Speyer*²⁴, ao abrigo do programa RECITE (Regiões e

²⁴ Esta designação advém do nome da cidade alemã de onde partiu a iniciativa. As restantes cidades que participaram nesta rede foram, além de Évora, Tarragona (Espanha), Charleroi (Bélgica), Lamia e Thermi (Grécia), Ravenna (Itália), Roskilde (Dinamarca) e Zwolle (Holanda). Apesar das diferenças existentes entre os países em termos de dimensão populacional, de inserção territorial e de estruturas legais e institucionais, isso foi um motivo enriquecedor, de ampla

Cidades Europeias) co-financiado pelo FEDER. O cerne deste programa residia no apoio a experiências inovadoras em termos de política urbana e de desenvolvimento de metodologias para a formulação de planos estratégicos nas cidades médias que integravam a rede. A sua elaboração decorreu entre 1992 e 1994, ano em que foi apresentado o Plano Estratégico de Évora. É ainda importante realçar que Évora foi a cidade que liderou a rede e que o Guia para a Elaboração dos Planos Estratégicos das Cidades Médias (DGOTDU, 1996) surge na sequência do trabalho partilhado pelo conjunto das cidades envolvidas e pela oportunidade criada pela sua participação e integração num projecto comum, viabilizado por um programa comunitário. O seu objectivo visava a troca de informação sobre a realidade urbana e sócio-económica europeia e, a partir desta iniciativa, avançar para um projecto de planeamento estratégico. Por outro lado, o aparecimento deste Guia sincroniza-se com uma fase em que diversas autarquias elaboravam planos estratégicos por imperativos legais.

A regulamentação da figura de Plano Estratégico ocorreu em 1994 no âmbito do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (PROSIURB). Os objectivos específicos deste programa pretendiam o desenvolvimento de centros urbanos que desempenham um papel *estratégico* na organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e de infra-estruturas de apoio ao seu dinamismo económico e social. Estas intervenções privilegiaram centros urbanos de *média dimensão*, localizados fora das duas grandes áreas metropolitanas, entregando aos municípios o papel nuclear na execução dos planos estratégicos (embora também fossem contempladas as associações de municípios e instituições privadas sem fins lucrativos). A formalização deste programa verificou-se com a publicação dos Despachos do Ministério do Planeamento e da Administração do Território 6/94 e 7/94, de 26 de Janeiro²⁵.

O apoio do PROSIURB baseou-se no financiamento, a fundo perdido, de acções que se inserissem num montante até 15% do valor total do investimento co-financiado pelos fundos estruturais, ou até 50% do valor total de investimento das acções não co-financiadas pelos fundos estruturais. Este programa encontrava-se estruturado em dois: o subprograma 1 (Valorização das Cidades Médias), destinado aos centros urbanos alternativos às áreas metropolitanas, potencialmente estruturadores dos espaços regionais e que funcionam como catalisadores do desenvolvimento das áreas envolventes; o subprograma 2 (Valorização dos Centros Urbanos da Rede Complementar), que abrangia as restantes cidades e vilas sedes de concelho. Para aceder aos fundos do primeiro subprograma, o Despacho 6/94 impunha como condição de acesso a existência de um PDM e de um Plano Estratégico, que contemplasse “as acções a desenvolver no âmbito dos diversos domínios de actuação previstos”. O Despacho 33/95, de 24 de Fevereiro, obrigava a que a elaboração do plano estratégico fosse acompanhada por um Gabinete de Cidade²⁶, integrado pelas entidades que a autarquia entendesse como as mais representativas e

discussão para a obtenção de consensos sobre as bases de abordagem e de formulação de um plano estratégico (DGOTDU, 1996).

²⁵ A publicação destes diplomas encontra-se consagrada no Diário da República nº21, II Série, de 26 de Janeiro de 1994.

²⁶ O Gabinete de Cidade é uma estrutura aplicada ao processo de planeamento estratégico, a quem compete coordenar todo o processo de formulação do plano, decidir sobre a metodologia a seguir, procurar obter consensos entre as

intervenientes na vivência e na dinâmica do centro urbano. Já para aceder ao subprograma 2, as entidades territoriais apenas necessitavam de ter um PDM em vigor e as acções serem constituídas por um conjunto coerente e integrado. Os termos para a elaboração dos planos estratégicos das cidades médias candidatas ao subprograma 1, foram regulados pelo Despacho 7/94, onde aquele plano é visto como “um documento da responsabilidade municipal que visa definir um quadro coerente de intervenção que viabilize uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazos”.

Na sua globalidade, o leque de finalidades do PROSIURB incidia na:

- a) reestruturação e modernização do sistema urbano, no quadro de uma estratégia concertada de ordenamento do território;
- b) promoção e revitalização económica dos centros urbanos, modernizando as suas estruturas e potenciando a sua eficácia funcional;
- c) coesão e inserção nacional e internacional das áreas urbanas e na promoção/consolidação de equipamentos sociais e económicos de carácter estratégico;
- d) requalificação e melhoria do ambiente urbano e reforço da coesão económica e social;
- e) promoção e cooperação entre os diversos níveis institucionais em acções de desenvolvimento urbano;
- f) salvaguarda do património construído.

O PROSIURB, com uma vigência de seis anos, foi concebido para funcionar como um instrumento integrador dos programas sectoriais e regionais do II Quadro Comunitário de Apoio (QCA), dos objectivos de investimentos nacionais e locais e das iniciativas da administração pública com as dos sectores associativo e privado, assumindo-se uma articulação com outros programas do QCA, com base em princípios de complementaridade de índole:

- a) financeira, com reforço e o acréscimo de financiamento e de investimento de maior envergadura já inseridos nas Intervenções Operacionais do II QCA;
- b) funcional, mediante o apoio a iniciativas insuficientemente contempladas nos subprogramas de alguns programas regionais;
- c) programática, consubstanciada na gestão articulada do conjunto de iniciativas estruturantes e multisectoriais, a apoiar em cada um dos centros.

Para a prossecução destas intenções era sugerido o recurso sistemático a situações de colaboração e de estabelecimento de contratos entre diferentes instituições e agentes, sendo as condições de apoio às cidades médias expressas num *contrato de cidade*, celebrado a partir das propostas presentes nos planos estratégicos. Também ao nível da apreciação das candidaturas se procurava definir complementaridades, sendo consideradas prioritárias as acções que resultassem de parcerias entre os municípios e instituições privadas sem fins lucrativos, de

instituições/actores que representa, coordenar as estratégias de divulgação e de comunicação respeitantes à formulação do plano e responsabilizar-se pelos resultados que se venham a obter. É a estrutura mais importante pelas funções que desempenha (DGOTDU, 1996).

associações entre municípios ou que projectassem candidaturas a outros programas do QCA, em particular ao programa operacional regional. Estava aqui bem patente o estímulo à discussão e à participação das diversas organizações nas estratégias de desenvolvimento territorial.

O domínio de acções comparticipáveis (Quadro 6) abarcava projectos eminentemente materiais (construção de infra-estruturas básicas, de equipamentos...), que deviam estar devidamente aprovados e consignados no plano de actividades municipal.

Quadro 6 – Tipos de acções elegíveis por domínios de actuação do PROSIURB

Domínios	Acções elegíveis
Infra-estruturas Básicas	<ul style="list-style-type: none"> - Infra-estruturas rodoviárias . - Terminais rodoviários. - Infra-estruturas facilitadoras da fluidez do tráfego urbano e da mobilidade local. - Redes de abastecimento de água. - Sistemas de controlo da qualidade da água. - Redes de esgotos e respectivo tratamento. - Sistemas de recolha e tratamento dos lixos. - Infra-estruturação de solo urbano.
Infra-estruturas e equipamentos de apoio à actividade económica	<ul style="list-style-type: none"> - Espaços para acolhimento de actividades económicas e profissionais . - Infra-estruturas e equipamentos de transporte.
Equipamentos de utilização colectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Espaços de acolhimento multi-usos. - Equipamentos recreativos e de lazer, de desporto e culturais. - Equipamentos promotores de integração social de grupos vulneráveis.
Reabilitação e renovação urbanas	<ul style="list-style-type: none"> - Acções de qualificação e reabilitação de espaços de utilização colectiva. - Acções de protecção e recuperação do património construído. - Acções de recuperação de espaços urbanos degradados (habitação).
Planos de pormenor	<ul style="list-style-type: none"> - Planos de pormenor de áreas urbanizáveis. - Planos de reabilitação urbana.

Baseado em: Despacho 6/94, de 26/01/94.

A contrapor à natureza física das acções contempladas pelo financiamento, o Despacho 7/94 enunciava os objectivos gerais que deviam presidir à elaboração de um plano estratégico. A saber, tratam-se de quatro objectivos gerais que pautariam a sua formatação:

a) analisar o papel que o centro poderá vir a desempenhar no quadro do sistema urbano nacional e na estruturação do desenvolvimento da região em que se insere e identificar as opções estratégicas de âmbito municipal daí decorrentes;

b) identificar as áreas de vulnerabilidade, estrangulamentos, as potencialidades e as possibilidades de desenvolvimento do centro urbano;

c) identificar os projectos e as acções necessários à viabilização da estratégia de desenvolvimento do centro urbano;

d) propor um quadro de articulação e de compatibilização das intervenções da administração central e local e da iniciativa privada e dos meios adequados à sua concretização.

Para além destes, é também referido que o planeamento estratégico deve estruturar-se em cinco objectivos estratégicos: três de carácter substantivo e dois de natureza operacional (Quadro 7). Os primeiros buscam a melhoria da qualidade urbana e da integração regional,

enquanto os segundos procuram articular-se com o apoio à implementação do PDM e à realização de diversos estudos.

A criação do PROSIURB – Subprograma 1 disponibilizou um instrumento financeiro que visava o desenvolvimento urbano integrado de cidades de média dimensão. Com o intuito de especificar quais as cidades médias susceptíveis de se candidatarem ao subprograma, foi publicada legislação (Despacho 55/94, de 27 de Maio, e o Despacho 84/94, de 16 de Setembro) que enquadra esses requisitos. O balanço traduziu-se na selecção de 40 cidades médias, de entre as quais, 37 elaboraram os respectivos planos estratégicos²⁷, que foram aprovados pelos órgãos autárquicos competentes e acompanhados pelos Gabinetes de Cidade. No seu conjunto foram definidos mais de uma centena de domínios estratégicos de médio prazo, que incidiram sobre os sectores fundamentais à vida das populações e ao desenvolvimento harmonioso dos centros urbanos. Os sectores abarcaram desde projectos emblemáticos para as cidades, a projectos de reconversão das actividades económicas tradicionais, à promoção e marketing dos recursos regionais, da requalificação de centros históricos ao reforço das dinâmicas inter-regionais. A maioria das apostas correspondeu à preocupação evidenciada pela generalidade dos actores envolvidos no processo.

Quadro 7 – Objectivos estratégicos valorizados pelo PROSIURB

	Objectivos estratégicos	Factores de valorização a apoiar
Substantivos	Melhoria da qualidade do meio urbano	Qualificar as condições de vida e de atractividade do centro urbano, apostando em: <ul style="list-style-type: none"> • factores externos de competitividade empresarial num contexto gradual de transição para padrões de especialização produtiva de tipo inter-sectorial; • factores de socialização e de qualidade de vida; • factores de preservação e de qualificação patrimonial.
	Reforço da coesão intra-regional	Incentivar as condições de integração do centro urbano na área envolvente, através de: <ul style="list-style-type: none"> • factores de articulação urbano-rural / consolidação de <i>hinterlands</i> de proximidade; • factores de complementaridade interurbana, numa óptica de sinergia entre economias de aglomeração e economias externas de proximidade.
	Reforço da coesão Supra-regional	Melhorar as condições de inserção em espaços mais vastos, valorizando: <ul style="list-style-type: none"> • factores de inserção no espaço nacional; • factores de internacionalização.
Operacionais	<p>Apoio a decisões estratégicas através da realização de estudos integrados.</p> <p>Apoio à implementação de Planos Directores Municipais e de Planos Estratégicos.</p>	

Baseado em: Despacho 7/94, de 26/01/94.

Segundo o Gabinete Coordenador do PROSIURB, a taxa de cobertura foi da ordem dos 69%, uma vez que de um total de 117 candidaturas formuladas pelas cidades, celebraram-se 80

²⁷ Coimbra, Covilhã e Caldas da Rainha foram as três cidades que não realizaram planos estratégicos. No entanto, Coimbra beneficiou de um contrato em que aquele documento não foi exigido, tendo sido redigido, em sua substituição, um documento preliminar de formulação estratégica (MAOT, 2000).

contratos. A diferente realidade territorial de cada caso, as prioridades equacionadas e o número de candidaturas apresentadas resultou numa relativa heterogeneidade nos contratos firmados, desde as cidades (ou eixos urbanos) que apostaram num único domínio de intervenção, de grande peso estratégico (como Braga que apostou nas infra-estruturas facilitadoras da fluidez do tráfego) até àquelas que beneficiaram de todos os níveis de candidaturas, algumas com apostas estratégicas direccionadas (como a Guarda que privilegiou a reabilitação e renovação urbanas).

No que concerne à criação dos Gabinetes de Cidades, a quem competia fornecer um parecer final sobre o plano estratégico (sendo condição imprescindível para a apresentação da candidatura ao Subprograma 1), o diploma não esclarece nem o número, nem a natureza das entidades que o deviam integrar. Por isso, a estrutura resultante também aqui foi bem diferenciada, quer pelo número de entidades presentes no Gabinete, quer ao nível da respectiva representação institucional²⁸. As entidades integradoras deste órgão espelhavam as principais áreas de orientação estratégica dos planos, nomeadamente as vertentes económicas, a valorização dos recursos humanos, o reforço das funções urbanas, a qualidade ambiental, a coesão social e a promoção cultural e turística. É de realçar a presença mais assídua de dois grupos de entidades: representantes das autarquias, que assumiram a função de liderança na elaboração dos planos e na definição dos objectivos iniciais; e a participação de agentes ligados às actividades económicas (organizações patronais, sindicatos, institutos públicos...).

Apesar de num processo de planeamento estratégico o Gabinete de Cidade ser um órgão de participação, de discussão dos objectivos estratégicos e de acompanhamento da sua formalização, a legislação que enquadrava o PROSIURB refere que os gabinetes deixavam de ter conteúdo legal a partir do momento em que o plano entrasse em vigor. Porém, a prática veio demonstrar a utilidade deste órgão de concertação, pelo que (de acordo com o Gabinete Coordenador do PROSIURB) mais de metade das cidades continuaram a reunir, de forma regular ou mais esporádica, o Gabinete de Cidade. Consultas relativas a grandes projectos estruturantes com os principais parceiros sociais foram as funções mais comuns.

Sem embargo, a legislação que instituiu o PROSIURB deu igualmente um enfoque especial à promoção de “complementaridades, coerências e sinergias entre acções apoiadas por medidas de diversos programas”, ou seja, ao estabelecimento de contratos-programa e de parcerias, concebendo-os também como “um elemento de articulação e de coerência entre programas sectoriais e programas regionais”. O primeiro aspecto foi, provavelmente, um dos menos conseguidos, na medida em que o número de contratos celebrados com associações foi muitíssimo reduzido: apenas beneficiaram de apoio financeiro três entidades²⁹. O motivo desta situação reside no facto de estas associações terem de se candidatar necessariamente através

²⁸ De acordo com um inquérito encomendado pelo Gabinete Coordenador do PROSIURB, o número de entidades presentes nos gabinetes de cidade foi variável, tendo 19% deles entre 6 e 10 entidades e 38% entre 11 e 15. As entidades relacionavam-se com a administração autárquica e regional, com o sector da educação, juventude e formação profissional, com o da cultura, comunicação social e desporto, actividades económicas, emprego, solidariedade e saúde, ordenamento do território, urbanismo, ambiente e habitação, defesa e segurança, para além de outras.

²⁹ As entidades foram a Casa do Douro (*Instalação da Enoteca*), a Associação de Comércio e Serviços da Guarda (*Recuperação da sede da Associação de Comércio e Serviços da Guarda*) e o Clube Nacional «Os Boínas Verdes» (Vila Nova da Barquinha)

das câmaras municipais (assim o obrigava a lei), pelo que acabaram por ser remetidas para segundo plano face a outras prioridades enquadradas, por regra, no âmbito dos Planos de Actividades dos municípios. Esta restrição arredou substancialmente os actores privados do processo, remetendo-os para as autarquias, que dirigiram a definição dos projectos. Já no tocante à articulação com outros programas, os resultados foram mais animadores, de onde se salientam os Programas Operacionais Regionais, o PROCOM (Programa de Apoio à Modernização do Comércio)³⁰ e o INTERREG (Programa de Cooperação Interregional e Transfronteiriço). A articulação entre as diversas fontes de financiamento foi proposta e negociada por cada um dos municípios, tendo havido a possibilidade, para um só projecto, de financiamentos comunitários e nacionais. Em termos gerais, o investimento realizado ao abrigo do PROSIURB teve uma comparticipação financeira de 30% de fundos comunitários, 42% por parte das autarquias, 25% do PROSIURB e 3% de outros departamentos da Administração Central (MAOT, 2000).

No tocante aos domínios de actuação, o PROSIURB procurou eleger projectos estruturantes que tinham uma incidência relevante na funcionalidade dos centros ou dos eixos urbanos. De entre os cinco domínios de actuação atrás referidos, o Gabinete Coordenador do PROSIURB (MAOT, 2000) refere que a maior fatia de comparticipação (68%) foi canalizada para *infra-estruturas básicas* (sistema viário, abastecimento de água, saneamento básico, etc.) e para reabilitação e renovação urbanas (reabilitação de espaços verdes e de praças, recuperação do edificado, de centros históricos...). Aliás, o primeiro domínio foi o que absorveu mais investimento em ambos os subprogramas (36% em média). O domínio que acusou a mais ténue expressão foi o dos planos de pormenor (que curiosamente também engloba planos de urbanização), que registou um valor percentual médio de apenas 3,5%.

Em suma, a atenção que foi dada pelos municípios a projectos ligados à melhoria das infra-estruturas básicas, denuncia uma ainda fraca qualidade de vida das populações urbanas, que se debatem com diversas carências. Em paralelo vislumbra-se já uma preocupação crescente pela reabilitação e renovação urbanas, domínio por excelência de uma qualificação que se pretende cada vez maior, com vista à melhoria do ambiente urbano.

Na actualidade está em curso o programa POLIS – Programa de Requalificação Urbana e de Valorização Ambiental das Cidades (Resolução do Conselho de Ministros 26/2000, de 15 de Maio) que, com base em apoios financeiros do IIIQCA, se propõe desempenhar um papel mobilizador e potenciador de iniciativas que visem a requalificação urbanística e ambiental das cidades. A adesão a este programa contabiliza 18 cidades «âncora» consideradas importantes para a consolidação do sistema urbano nacional (CABRAL, 2002), cujas acções se inspiram nas realizadas na Expo'98 (nem sequer foi esquecida a contagem decrescente para o fim da

³⁰ O PROSIURB conferiu especial atenção aos projectos de urbanismo comercial, através da instituição de um protocolo (de uma parceria institucional e financeira) com o PROCOM, no sentido de modernizar o tecido empresarial e a revitalização das áreas centrais que, geralmente, coincidem com as zonas históricas. O resultado desta parceria repercutiu-se na celebração de contratos-programa com 25 municípios.

operação). Também aqui, os diferentes projectos privilegiam obras de infra-estruturas, transportes, estacionamento, aberturas de frentes de urbanizações e, assiduamente, intervenções em frentes ribeirinhas e de mar. As parecenças com o PROSIURB não se ficam por aqui, pois para aceder às verbas disponibilizadas pela Componente 1 do POLIS (operações integradas de requalificação urbana e de valorização ambiental), a candidatura terá que ser acompanhada de um *plano estratégico*, onde constem todas as acções a executar. A participação dos privados num plano que vem de fora e que inclusive impõe os tipos de acções elegíveis, espartilha o seu envolvimento. Ainda assim é de assinalar a criação de Comissões Locais de Acompanhamento para o acompanhamento das intervenções do plano. Essas comissões são integradas por todas as forças vivas das respectivas cidades, como por exemplo, juntas de freguesia, associações, sindicatos e entidades patronais (CABRAL, 2002).

Chegados a este ponto, torna-se então pertinente proceder a uma análise mais crítica ao contributo que o enquadramento legal trouxe ao planeamento estratégico, confrontando-o com as metodologias processuais abordadas anteriormente.

Como se percebeu, a experiência de planeamento estratégico territorial em Portugal, anterior ao PROSIURB, foi muito limitada. Por isso, é indesmentível que a obrigação imposta pelo Programa em elaborar planos estratégicos, foi a mola que despoletou a sua realização mais alargada. Contribuiu para a sua institucionalização, difundiu uma nova filosofia e metodologia de actuação, que devia apoiar-se em princípios de desenvolvimento sustentado, de concertação e de descentralização. Como foi notório, vislumbram-se várias dissonâncias entre o processo de planeamento estratégico aprofundado nos pontos anteriores e a prática imposta pela legislação que instituiu o PROSIURB e o POLIS, facto que poderá explicar-se parcialmente pelo carácter ainda precoce deste instrumento em Portugal.

Desde logo, a iniciativa de elaborar e de pôr em prática um plano estratégico não resulta de uma motivação interna, da perspectiva das entidades territoriais se mobilizarem num projecto. Advém, sim, de fora, da existência de programas de investimentos que, para serem tangíveis, obrigavam à execução daquele plano. FIGUEIREDO (1995a) fala de “uma prática de planeamento estratégico estimulada artificialmente por uma legislação imposta e descendente, claramente inspirada por uma concepção formalista (...), que conduziu precipitadamente os municípios a uma experiência (ou aventura) que corresponde a uma necessidade real, mas ainda um pouco difusa”. Ora este procedimento leva a pensar, com legitimidade, que o plano estratégico não foi abraçado pelas autarquias como um autêntico projecto estratégico de desenvolvimento, mas como um mero instrumento utilizado para captar fundos dos programas. Esta conduta parece reflectir-se numa menor articulação dos actores privados em todo o processo de planeamento, até porque os diplomas elegeram os municípios como destinatários quase exclusivos dos financiamentos. O planeamento estratégico tem tido uma componente muito institucionalizada

nas autarquias³¹. Neste contexto, CABRAL (2002) é claro ao afirmar que “a decisão, política, em promover a participação dos agentes e actores da cidade na realização do plano e em percorrer os passos metodológicos e as tarefas necessárias para que o plano estratégico fosse assumido pela cidade, com condições para ser implementado numa base alargada, raramente foi uma opção e uma prioridade”. Esta prática afasta-se e muito dos pressupostos metodológicos já aludidos, que se sustentam na participação e na procura de consensos entre os actores. No planeamento estratégico territorial, os actores são todos os agentes públicos e privados com capacidade para intervir no meio urbano de forma diversificada. Daqui resulta uma conjugação de vontades entre parceiros, que terá de possuir uma margem de intersecção de interesses suficientemente sólida para progredir em conjunto. Ao colocar de lado parte destes agentes (em especial os privados) escamoteia-se o contributo e a perspectiva enriquecedora destes actores no plano que são, simultaneamente, *usufruidores* e *produtores* do território. Isto, por um lado, como já se sugeriu, deve-se à tradição ainda enraizada no nosso país de uma administração centralizada e do arredamento das esferas privadas (e de muitas públicas) do processo de planeamento. BABO *et al.* (1997) alinham neste pensamento ao argumentarem que “o nosso país não possui uma tradição de participação e de acção conjugada suficientemente consolidadas, que nos permitam obter um elevado grau de sucesso em projectos deste tipo”. Nesta linha de pensamento, LOURENÇO (2003) questiona: “é discutível se seria possível chegar nesta fase de desenvolvimento da sociedade portuguesa, à participação com privados considerados parceiros indispensáveis num verdadeiro plano estratégico, que tem de englobar todos os actores previamente à sua elaboração, estabelecer vantagens comparativas e metas concretas”. Participação em Portugal tem, sobretudo, significado aprovação a posteriori e não um trabalho real de envolvimento de outros agentes privados. A falta de participação dos actores locais no processo de planeamento deve-se também à fragilidade das suas competências e estruturas técnicas, na maioria dos casos incapazes de se afirmarem como verdadeiros dinamizadores de acções de desenvolvimento local e de assumirem a responsabilidade de executar ou de criar programas de investimentos nos respectivos territórios. Esta realidade vem assim reforçar e dar cobro à prevalência das autoridades públicas na condução das políticas de planeamento. Há que destacar a grande in experiência por parte das administrações municipais (a quem foi entregue a condução dos planos) na operacionalização de acções e de medidas concertadas com os agentes privados. GUERRA (2002) resume este aspecto dizendo que nos faltam “formas de intervenção consistentes e organizadas que pudessem ser associadas a um verdadeiro parceria (...) que possam constituir-se como interlocutores para os projectos urbanos”. Para além da escassez temporal prevista para a sua realização, apontam-se outras causas, como o formalismo do processo, o facto de as técnicas de participação serem morosas e de accionamento difícil, mesmo quando as condições de mobilização dos actores são

³¹ Este facto não é inteiramente negativo, uma vez que resulta de uma decisão por parte das instâncias políticas nacionais, sem a qual as práticas deste planeamento não teriam vingado, sem contar com o quadro de motivações e a concertação de interesses que suscitou (Gabinete Coordenador do PROSIURB, 2000).

indispensáveis para o seu êxito e, como determinava o diploma, o compromisso colectivo não ser durável no tempo.

Referiu-se que o Gabinete de Cidade, à luz do PROSIURB, apenas se mantinha em funções legalmente até à formulação do plano, não sendo obrigatória a sua presença na fase posterior. Como órgão de gestão democrática do território, ao correr o risco de ser extinto durante a implementação do plano, o Gabinete de Cidade deixa de chamar a si o papel de avaliação e de reajustamento que resulta da evolução futura. Contudo, emerge como positivo o facto de metade dos Gabinetes de Cidade continuarem a reunir, findo o prazo de elaboração do plano (MAOT, 2000). Esta experiência valorizou a busca de perspectivas e de interesses comuns e significa que, pelo menos em alguns municípios, se constituíram plataformas representativas e duradouras de discussão e de avaliação dos projectos e dos problemas.

O alcance da contratualização de acções e projectos entre entidades públicas e agentes privados, na prática, foi reduzido como o confirma o documento de Avaliação Global do PROSIURB. A este respeito, no Plano Estratégico de Barcelos (CMB, 1995) detecta-se uma constatação paradigmática: “ (...) existe uma clara e bem visível *separação* entre os domínio público e privado, que procuram desenvolver as suas tarefas num espírito de convivência, sem se prejudicarem mutuamente. Mais do que grandes diálogos e concertações, o que cada agente procura fazer é resolver os seus problemas”. Apesar de não se poder extrapolar este princípio aos restantes planos, pelo menos neste parece ter havido um franco desinteresse em enveredar por um verdadeiro processo de parceria e de envolvimento dos actores privados.

A componente de participação e de intervenção da sociedade civil no governo do território, em vários planos, contou também com fraca representação, o que pode comprometer as já pouco atendidas componentes da coesão social e territorial. Isto vai de encontro ao defendido por GUERRA (2002): “muito poucas cidades foram capazes de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento que reconhecesse o princípio da planificação estratégica”.

Por fim, se o envolvimento dos actores privados não é fácil e requer uma certa inovação institucional e uma regulamentação jurídico-administrativa adequada, é igualmente verdade que a incerteza e a instabilidade do processo podem criar formas de actuação discricionárias. É neste ponto que, por vezes, se colocam dúvidas quanto às motivações verdadeiramente envolvidas nas parcerias público/privado, podendo estar subjacente a estas interrogações sobre interesses mobiliários, fundiários, etc.. Embora nos planos estratégicos elaborados ao abrigo do PROSIURB não se coloque a dúvida de GUERRA (2002) sobre “qual o papel do Estado, se é um actor entre os demais actores”, porque chamou a si a direcção do processo, a Administração também não pode demitir-se do papel de árbitro e de fiscalização do cumprimento da legalidade.

Um outro problema prende-se com a urgência que as autarquias evidenciaram em candidatar-se ao PROSIURB, o que levou a que os documentos fossem elaborados em períodos demasiado curtos, para permitirem um bom diagnóstico e uma adequada auscultação e participação dos actores privados. Um dos exemplos, segundo QUINTA (2002), foi o da Figueira da Foz. Para a elaboração dos planos estratégicos foi dado o período de um ano, após o qual as

candidaturas das entidades territoriais já teriam que estar instruídas com este documento, o que, obviamente, teve reflexos na qualidade do trabalho desenvolvido. Isso explica que alguns planos estratégicos entrassem em *fase de revisão* (como sucedeu ao de Ovar, por exemplo), o que constitui uma total discrepância com os princípios metodológicos do planeamento estratégico, que se pauta por uma contínua avaliação e reajustamento dos objectivos de acordo com as opiniões dos actores intervenientes. Trata-se de um procedimento revelador de erros estruturais na concepção do plano (fruto de uma abordagem demasiado superficial) e até de um desconhecimento da tipologia deste instrumento. A planificação estratégica rege-se por um processo circular e contínuo que é capaz de efectuar retroalimentações permanentes.

Referiu-se anteriormente que era condição de acesso ao subprograma 1 do PROSIURB a apresentação de um plano estratégico, fundado em cinco *objectivos estratégicos*, que assegurassem uma solidificação da posição intra-regional e supra-regional, ao passo que a candidatura ao subprograma 2 se devia estruturar em torno de três objectivos estratégicos (melhoria da qualidade do ambiente urbano, reforço da integração no espaço envolvente e apoio à implementação do PDM). O documento que procede à Avaliação Global do PROSIURB é claro, concluindo que a maior parte dos *projectos estratégicos* financiados se relacionam com infra-estruturas básicas e com acções de renovação e de reabilitação urbanas. Tratam-se pois de acções focalizadas, pontuais que, não obstante contribuírem para uma qualificação do espaço urbano, não se assumem como projectos verdadeiramente estratégicos, catalisadores do desenvolvimento territorial. Mais, em certos municípios, as intervenções foram pulverizadas e dispersas, sem que tenha existido uma articulação entre si, o que sustenta a ideia da oportunidade em aceder indiscriminadamente aos fundos. Como já em 1996 CABRAL e MARQUES deixavam antever, “as linhas estratégicas identificadas pelas cidades médias nos diferentes planos não foram à partida orientadas para princípios e objectivos de sustentabilidade”. O mesmo problema sucede com o POLIS, do qual decorrem acções cirúrgicas, incapazes de se assumirem como projectos estruturantes para o futuro.

Por outro lado, a legislação de suporte é uma espécie de molde que se aplica a todas as cidades, razão pela qual se obteve, no final, documentos muito idênticos em termos das propostas apresentadas, apesar de existir uma clara diferença entre as características dos centros urbanos e no seu posicionamento territorial face às regiões envolventes. Isto pode significar que há potencialidades e debilidades comuns em territórios distintos, que se ultrapassam recorrendo a medidas de intervenção iguais, o que de todo não corresponde à verdade, visto que os motivos que explicam uma determinada dinâmica num território, podem não surtir a mesma evolução noutros.

Um outro facto prende-se com a candidatura de medidas já contempladas nos PDM's. Trata-se de um aspecto positivo, na medida em que denota uma maior articulação com os demais instrumentos de planeamento, conferindo-lhes maiores condições de exequibilidade e maior rapidez no processo de execução. Todavia, como adverte QUINTA (2002) pode também impor-se soluções inadequadas, até porque a maior parte dos PDM's entrou em ciclo de revisão,

dada a permanente evolução do contexto económico, social e cultural de intervenção. Outra dificuldade resulta da escassez de componentes estratégicas presentes nos PDM's de *primeira geração*, razão pela qual se tornou mais complexo articular os instrumentos de planeamento municipal. Por isso, PORTAS (1995) defende que “a estratégia a ser elaborada nos planos estratégicos já deveria estar contida nos PDM”. Este deverá ser um aspecto a ter presente na actual revisão dos planos directores.

A ideia de articulação entre o PDM e o Plano Estratégico é fundamental como já referimos. Em primeiro lugar, o plano estratégico não pode efectuar-se à revelia do PDM, que é o principal instrumento de gestão do território municipal, ou como esclarece FIGUEIREDO (1995b), as intervenções do planeamento estratégico não podem fazer “tábua rasa do planeamento físico já regulamentado”. Deve prevalecer antes uma perspectiva de integração, de complementaridade entre as linhas orientadoras do PDM com as do Plano Estratégico. Por exemplo, na introdução do Plano Estratégico de Barcelos (CMB, 1995) pode ler-se “ (...) daí que o plano estratégico, como bom complemento dos PDM's, mas com uma perspectiva menos estática do que estes, faça um forte apelo à participação e diálogo entre todos os intervenientes na vida urbana, de forma a constituir-se como uma ferramenta importante de diagnóstico dos problemas actuais, de formulação de objectivos e orientações (...)”. O problema é que, em muitos casos, faltavam nos planos directores as estratégias ao nível de acção territorial e até sectorial e, quando estavam presentes, careciam de uma ordenação das prioridades.

Numa perspectiva positiva, a elaboração dos planos estratégicos constituiu um primeiro passo para robustecer essas estratégias incipientemente formuladas, definindo-lhe metas mais rigorosas. Uma estratégia deve ligar acções de origem e natureza diversas que, se não forem articuladas no espaço e no tempo, perdem parte dos seus efeitos possíveis. Mas mais relevante que identificar e descrever as estratégias de desenvolvimento, é a sua aplicação, encontrar as formas de a ir exercendo de uma forma consensual. Na opinião de LOURENÇO (2003), “esta parece ser a grande falha dos planos estratégicos” que foram elaborados ao abrigo do PROSIURB, pois são diversos os casos das estratégias defendidas nos planos que não foram implementadas na prática³². Isso ficou a dever-se a vários motivos. Há que referir que foram claras as debilidades para muitos planos conseguirem alcançar, com as acções propostas, os objectivos estratégicos delineados, quer devido a restrições financeiras, quer devido à falta de empenho político e institucional, ou porque as acções foram canalizadas para projecção política ou para fenómenos de «um exercício panfletário» no sentido de servir o marketing político, ao qual os media facilmente aderem (QUINTA, 2002). Os planos estratégicos foram confinados a verbas relativamente diminutas que os transformaram em *documentos sectoriais*, incapazes de os catapultarem como motores de desenvolvimento local e de influenciar as entidades administrativas superiores a aderirem às estratégias encontradas. Neste âmbito, LOBO (1995) fala

³² Veja-se o caso paradigmático que ocorreu no eixo urbano Vila Real/Régua/Lamego. Em termos de acessibilidades, o Plano Estratégico defendia que era importante a ligação do nó Norte do IP3 à cidade de Lamego, que acabou por não ser a solução escolhida, mesmo sabendo-se que durante a elaboração do Plano Estratégico, fora proposta pela JAE uma outra alternativa, que simplesmente foi ignorada (LOURENÇO, 2003).

da fragilidade do relacionamento de interesses e estratégias institucionais com a perspectiva municipal, que se vê muitas vezes obrigada a articular políticas sectoriais. Daí a pertinência em estreitar a articulação com os planos reguladores, o que reforçaria o peso das estratégias delineadas, pois foi difícil aos planos estratégicos, por si só, levarem a administração pública a falar e principalmente a trabalhar em conjunto com os diversos níveis e sectores.

Uma outra dificuldade resulta do objectivo de promover “o desenvolvimento de centros urbanos que desempenhem um papel estratégico na organização do território nacional” (Despacho 6/94, de 26 de Janeiro de 1994). Esta preocupação colocou a componente da competitividade entre as cidades e de afirmação para o exterior como um dos principais objectivos na definição das estratégias, relativamente à componente da coesão social e sustentabilidade dos recursos.

O somatório de todas estas dificuldades foi identificado pelo Gabinete Coordenador do PROSIURB, que propõe algumas medidas para o futuro, no sentido de se ultrapassarem as lacunas detectadas, encarando a revisão do planeamento estratégico baseada nos resultados obtidos. São diagnosticados, em concreto, dois problemas que perverteram o processo de planeamento. Que não surja directa e imediatamente associado a nenhum programa específico (perspectiva de curto prazo) mas, sim, inserido numa lógica de intervenção a médio/longo prazo. Em segundo, o reforço do papel das entidades territoriais em estruturas institucionalizadas (do tipo Gabinete de Cidade), com vista a uma maior participação urbana e a uma melhor gestão das intervenções em escalas mais alargadas. Para tal propõe-se ampliar o espectro de actores presentes e prolongar a sua actuação à fase da formalização do plano. “O que está em causa é dotar as políticas urbanas de recursos, não só financeiros, como orgânicos e funcionais, que possam enquadrar de forma duradoura as intervenções em meio urbano, apoiadas em mecanismos de concertação entre entidades públicas, associativas e privadas”, remata o Gabinete Coordenador do PROSIURB. Mas a manutenção das mesmas patologias no POLIS gorou estas expectativas, tendo-se perdido uma boa oportunidade para reformular a cultura do planeamento estratégico em Portugal.

2.4. A ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO

2.4.1. Estrutura orgânica para a elaboração do plano na óptica municipal

A primeira questão relativa ao arranque de um plano estratégico relaciona-se com o líder que vai dirigir o processo de formulação e de formalização do plano e a constituição da respectiva equipa de trabalho. O líder do processo tanto se pode centrar numa única pessoa de reconhecido mérito (um empresário, político...), como numa instituição do território.

Como foi referido, o conceito de planeamento estratégico implica que a sua estrutura possa cobrir e representar um vasto espectro de interesses, de opiniões e de perspectivas sobre o território. Se foi possível definir um quadro metodológico, ainda que flexível, para a realização dos planos estratégicos, já as estruturas organizacionais de base destinadas à execução do

trabalho são mais difíceis de generalizar. Com efeito, a existência de diferentes configurações políticas e administrativas do poder local, assim como de tradições de gestão (e até de participação cívica) segundo as cidades e os países, obriga a diversificar as formas de organização que sustentam a elaboração do plano.

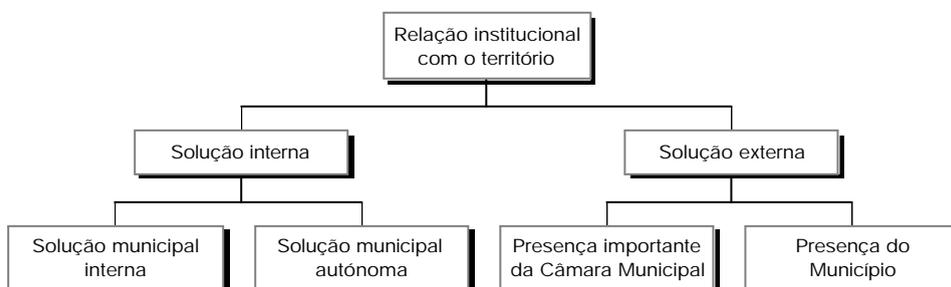
Tal como clarifica a DGOTDU (1996), podem colocar-se várias questões no que toca à aplicação do plano estratégico. A iniciativa deve pertencer à cidade apenas ou ao município? As Câmaras Municipais possuem os recursos humanos e financeiros necessários para elaborar o Plano? Está a sociedade civil bem preparada para assumir o seu papel na execução do Plano?

A resposta a estas questões é altamente variável de região para região. Consequentemente, não existem soluções ideais neste domínio, mas sim distintos modelos que permitem ajustar de uma forma mais eficaz os objectivos dos planos estratégicos às realidades locais. Pode até suceder que, partindo de uma primeira configuração, a realização do plano evolua para outra solução mais apropriada à sua especificidade.

Embora dificilmente generalizáveis, é possível sintetizar os parâmetros ilustrativos da diversidade de situações e definir situações-tipo de formas de organização local, em função dos níveis de intervenção e de articulação da sociedade civil no processo, das várias atitudes em presença e da iniciativa da participação pública dos agentes dinamizadores.

Articulando as questões referentes à independência das estruturas de organização do poder e a autonomia das estruturas de acompanhamento, podem conceber-se quatro soluções-tipo, que vão desde a *solução municipal*, na qual todo o processo é conduzido pela edilidade, até uma solução quase oposta, onde surge um organismo autónomo, exterior à câmara, criado especialmente para o efeito. As opções intermédias variam desde uma solução interna (que passa pela criação no interior da câmara de uma dependência autónoma, com o objectivo de conceber e de gerir a planificação estratégica) até à solução externa, na qual a câmara figura entre as demais entidades, embora detenha uma importância mais relevante. Estas estruturas orgânicas esquematizam-se na Figura 5.

Fig.5 – Possíveis soluções para a elaboração de um plano estratégico na óptica municipal



Baseado em: DGOTDU, 1996.

Cada uma das soluções apresenta um conjunto de vantagens e de desvantagens, mas qualquer uma poderá ter o seu fundamento, até porque depende do binómio: níveis/hábitos de

envolvimento cívicos nas acções de desenvolvimento e do grau de centralização do poder público. Ainda assim, parece claro que as soluções exteriores à câmara (em particular a mais descentralizada) perfilam-se como as mais consentâneas com o planeamento estratégico, pelo menos na teoria. Isto porque tendem a criar um ambiente mais propício à participação dos privados, à inovação e ao parceria. Além disso, gozam de uma maior autonomia face ao poder instituído, não havendo tanto o risco de manipulação política do plano. Contudo, a situação oposta, a solução mais exteriorizada, pode debater-se com dificuldades ao nível da operacionalização das acções estratégicas, quer por escassez de recursos económicos, quer porque algumas delas são da competência da Administração Local ou até Central.

As soluções internas são indicadas pela DGOTDU (1996) nos casos em que a tradição de participação pública é débil, apresentando sobretudo vantagens ao nível da responsabilização interna dos serviços municipais e na capacidade de articulação entre os diversos planos municipais e o estratégico. Como se disse, foram estas as estruturas que prevaleceram na realização dos Planos Estratégicos ao abrigo do PROSIURB e do POLIS. Esta tese é corroborada por PEREIRA (1999) que, na sua investigação, concluiu que “o planeamento continua a ser visto como uma competência cuja responsabilidade é exclusivamente do município” e que os planos estratégicos foram centrados “em duas ou três pessoas da Câmara, regra geral, no presidente ou no vereador do pelouro e no director ou técnico do departamento responsável”.

No caso das estruturas aplicáveis ao processo, também dependem das soluções orgânicas encontradas (Quadro 8).

Quadro 8 – Estruturas aplicáveis ao processo de planeamento estratégico

Características	Gabinete de Cidade	Grupo Técnico e Político	Equipa Técnica de Apoio
Composição	Representantes da Câmara e dos principais intervenientes (agentes públicos e privados).	Eleitos municipais e agentes técnicos representando os restantes intervenientes no Gabinete de Cidade.	Técnicos das organizações e instituições do Gabinete de Cidade ou consultores externos.
Competências	Coordenação do processo de formulação do plano: Deliberação sobre a metodologia a adoptar. Pesquisa de consensos. Coordenação das estratégias de divulgação, comunicação e participação. Responsabilização perante a comunidade (negociação). Deliberação sobre a natureza e conteúdo da fase de formulação.	Funções executivas: Desenvolvimento de uma metodologia. Promoção de estudos necessários à concretização do Plano. Coordenação dos respectivos trabalhos. Formulação de propostas.	Elaboração do trabalho de pesquisa e de estudos e acções específicas (estudos sectoriais, sistemas de informação, marketing, etc.).
Articulação com as restantes estruturas	É o órgão privilegiado de diálogo, de concertação e de acompanhamento do Plano, mobilizando todos os actores públicos e privados.	Responsável perante o Gabinete de Cidade, negociando com ele os consensos necessários à definição das estratégias.	Ausência de relações com o Gabinete de Cidade. Execução das tarefas propostas pelo Grupo Técnico e Político.
Duração	Fase de formulação e de formalização do Plano.	Fase de formulação do Plano.	Fase de formulação do Plano.

Baseado em: DGOTDU, 1996.

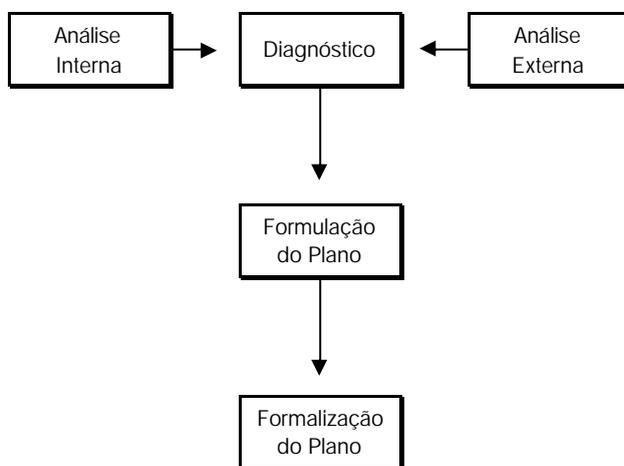
No caso das estruturas internas, o município pode servir-se de recursos já existentes para executar o plano. Quando muito poderá criar um grupo de trabalho específico para o efeito, sendo possível recorrer a consultores externos. Na hipótese das soluções externas, terão que ser criadas estruturas autónomas apropriadas. Os três tipos de estruturas mais comuns para o efeito são: o Gabinete de Cidade, o Grupo Técnico e Político e a Equipa(s) Técnica(s) de Apoio.

2.4.2. As fases de elaboração do plano estratégico

A flexibilidade de estruturas e de passos metodológicos que podem ser adoptados levam a que na prática não existam soluções exclusivas para a realização de um documento estratégico. É necessário, por vezes, proceder a ajustamentos de acordo com a escala do território envolvido e com as especificidades da realidade local ou do momento.

No entanto, prevalece um certo consenso entre os especialistas nesta matéria como CIDRAIS (1998), COURSON (1993), NASCIMENTO e PEREIRA (1996) ou até pela DGOTDU (1996) em considerar três momentos decisivos que conferem o carácter estratégico e sustentado ao plano: a fase do diagnóstico (ou análise), da formulação (das estratégias) e da formalização (ou acção). Encadeadas, estas três fases que se esquematizam na Figura 6, constituem o cerne do planeamento estratégico territorial. Para além delas, há pequenas variações, determinados aspectos técnicos que são mais valorizados por uns que outros, de acordo com as várias fontes

Fig.6 – Etapas de elaboração do Plano



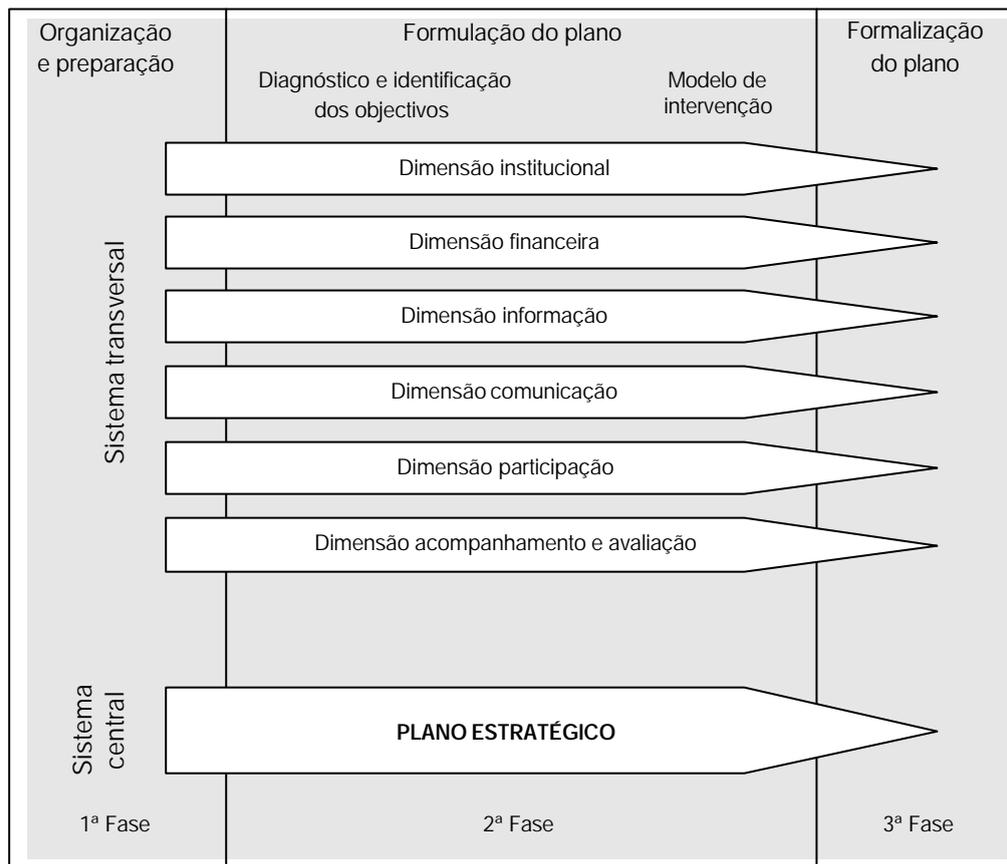
bibliográficas. Por exemplo, NOISETTE e VALLÉRUGO (1996) preferem dar ênfase à derradeira etapa, em particular para as acções de marketing e de divulgação do território como instrumento de desenvolvimento. A DGOTDU (1996) fala apenas de duas fases: a da formulação (onde se inscreve o diagnóstico) e a da formalização, sendo antecedidas por uma preparação e organização do processo de trabalho. Já na perspectiva de COURSON (1993), a integração e articulação das linhas estratégicas com

os restantes planos (planos directores e de ocupação do solo) são os aspectos mais valorizados.

No processo de planeamento estratégico é também possível distinguir dois grandes conjuntos, em conformidade com a DGOTDU (1996): o *sistema central* e o *sistema transversal* (Figura 7). O primeiro procede a uma organização coerente das acções ao longo do tempo. A ordenação das medidas deve articular-se com a realidade local e servir de referência à implementação do plano, independentemente do tipo de estrutura orgânica adoptada. O sistema transversal organiza as actuações a efectuar em seis domínios diferentes, considerados como indispensáveis ao planeamento estratégico, garantindo-lhe a devida eficácia. Percorre as três

fases nucleares do processo nos domínios institucional, financeiro, informativo, comunicacional, participação, acompanhamento e avaliação. Para cada uma destas áreas deve haver uma clarificação dos agentes/parceiros a mobilizar, dos recursos necessários para cada fase, dos mecanismos e estruturas a criar, das técnicas de comunicação a utilizar, etc., no sentido de levar a bom porto o plano.

Fig.7 – Processos de planeamento estratégico



Baseado em: DGOTDU, 1996.

Por conseguinte, entre estes dois sistemas deve existir uma estreita articulação, sendo que as componentes do sistema transversal têm o papel exclusivo de informar o sistema central, sem os quais o plano podia assumir o carácter de um documento amorfo, de “se desenvolver uma construção teórica exaustiva sem solução prática, requerendo o seu sucesso a capacidade de pôr em evidência o essencial face ao acessório e uma constante atenção na distinção entre o que é fundamental e supérfluo” (PEREIRA, 1999).

1ª Fase – O Diagnóstico

A qualidade do diagnóstico pode ser motivo de sucesso ou de malogro de todo o processo de planeamento. É a etapa inicial, pilar sólido de todo o processo, que exige uma boa aplicação técnica e procedimento científico.

O ponto de partida consiste numa espécie de auditoria ou de radiografia que é tirada ao território no sentido de avaliar o seu «estado de saúde». É fundamental perceber o posicionamento do território na sua envolvente para tentar responder à questão relativa à situação actual e, em função das estratégias a implementar, decidir para onde se pretende caminhar.

Se atendermos ao contexto de abertura e de globalização que caracteriza a actualidade, um diagnóstico prospectivo combina a informação proveniente de dois níveis: interno e externo. A análise interna incide sobre os factores endógenos do território, susceptíveis de potenciar o desenvolvimento, particularmente os que podem emergir como forças ou debilidades, a partir da evolução do seu desempenho passado e as determinantes das opções estratégicas.

A radiografia de um local deve iniciar-se com a recolha exhaustiva de informações sobre múltiplos indicadores (demográficos, económicos, ambiente, acessibilidade, segurança, lazer,...), de modo a aferir o nível de habitabilidade, visibilidade e facilidade de investimento no território. Esta análise, tal como avisa COURSON (1993) “não deve ser apenas um estudo retrospectivo, nem uma fotografia instantânea, nem uma explicação ou análise científica. Deve ser um estudo global, completo, credível e, se possível, honesto”. Só assim se pode avaliar correctamente o panorama do território e estruturar as acções estratégicas.

Depois, é preciso identificar os principais concorrentes do território em cada sector competitivo específico. KOTLER *et al.* (1994) falam de três níveis de concorrência que podem rivalizar com um território na captação de recursos: “o concorrente superior que, quando concorre com uma comunidade em particular, na maioria das vezes vence; o de mesmo porte, que vence cerca de metade das vezes; e o fraco, que perde na maioria das vezes”. O que se revela pertinente para um dado território é tentar melhorar a sua performance diante dos competidores do mesmo porte e alcançar os de nível superior a prazo. A questão-chave é conhecer o comportamento dos residentes e dos públicos exteriores para evitar a saída dos primeiros e incentivar a vinda dos últimos, actuando sobre critérios que marcam a diferença.

Os recursos internos assumem-se como factores dinâmicos de atractividade e desenvolvimento. No seu todo, constituem a oferta que um território disponibiliza, sobre a qual as autoridades públicas têm capacidade de manobra, ao contrário dos aspectos relacionados com a procura e sobre o meio exterior, onde a capacidade interventiva é mais diminuta, senão inexistente. A oferta compreende as componentes relacionadas com o capital humano, recursos e sectores produtivos, infra-estruturas de transportes e telecomunicações, infra-estruturas básicas, habitação, equipamentos colectivos e apoio público. No Quadro 9, ilustram-se alguns dos recursos que têm mais interferência na atractividade de um local.

O levantamento informativo dos recursos internos permite, assim, visualizar as condições que um território oferece em termos de atractividade e de competitividade e define uma hierarquização dos «produtos» que o território pode oferecer, o que possibilita a sua comparação com a forma como outros territórios o colocam no *mercado*. O declínio de um território associa-se a uma conjugação de recursos internos estratégicos (pessoas, empresas, degradação ambiental, etc.) e à ausência de soluções alternativas de desenvolvimento.

A finalidade da análise interna consiste na identificação das forças e fraquezas que um território apresenta em cada uma das componentes da oferta do sistema funcional e urbano, tomando por base os requisitos da competitividade territorial.

GÜELL (2000) faz questão de realçar que um território “não tem que corrigir todas as suas fraquezas nem potenciar todas as forças, já que alguns dos atributos analisados podem ser pouco relevantes para alcançar os requisitos de competitividade e de habitabilidade”. Na verdade, o conceito de ponto forte e fraco de um território a nível interno deve ser objecto de reservas. Mesmo que um local possua um ponto forte relevante (ou seja, uma *competência especial*), isso não representa forçosamente uma vantagem competitiva. Há que atender aos outros territórios. Em primeiro lugar, porque podem ser detectados atributos com pouca importância para o mercado-alvo; em segundo, porque os territórios concorrentes podem possuir atributos idênticos. O que é fundamental, nesse caso, é o desenvolvimento de estratégias que imprimam uma maior *força relativa* ao recurso a potenciar. O mesmo se poderá dizer a respeito das fraquezas. Estas não terão tanta relevância, sobretudo se também forem apanágio dos territórios concorrentes mais próximos.

Quadro 9 – Recursos endógenos susceptíveis de influenciar a atractividade de um território

Recursos	Elementos atractivos
Formação	Amplitude e oferta educativa. Difusão e aprendizagem de novas tecnologias. Relação entre centros de formação e empresas. Adequação entre oferta profissional e a procura de emprego.
Estrutura social	Nível de marginalização social. Eficácia dos serviços sociais. Força dos movimentos associativos e sindicais. Coesão da estrutura familiar. Força da identidade local.
Economia	Competitividade e custos de produção. Nível de produtividade. Adequação da estrutura empresarial ao meio. Esforço de inovação tecnológica. Eficácia dos canais de comercialização. Ambiente social e do trabalho.
Transportes e telecomunicações	Grau de acessibilidade a partir do exterior. Mobilidade no interior do território. Disponibilidade de centros intermodais de passageiros e mercadorias. Oferta adequada de transportes colectivos. Nível da oferta de infra-estruturas de telecomunicações. Difusão e qualidade dos serviços de telecomunicações.
Qualidade de vida	Diversidade e qualidade dos equipamentos colectivos. Disponibilidade e qualidade das infra-estruturas básicas. Oferta equilibrada (preço/quantidade) de habitação. Qualidade do meio ambiente. Preservação do património histórico e natural. Tipo de clima.
Apoio público	Aproveitamento das ajudas públicas no desenvolvimento local. Existência de estratégias de desenvolvimento local. Modernização da gestão/qualidade dos serviços públicos.

Baseado em: GÜELL, 2000.

O que é particularmente importante nesta fase é relacionar as forças de um território com as fraquezas dos seus competidores, no sentido de averiguar quais os recursos internos que podem figurar como trunfos para o desenvolvimento. Por outro lado, as forças e as fraquezas que mais afectam a maneira de ver e o comportamento dos mercados-alvo também devem ser alvo de atenção. Isto significa que nem todos os atributos apresentam o mesmo nível de significado no momento de fixar os pontos fortes e fracos do território. Estes devem relacionar-se com as tendências do meio, as exigências da procura e o posicionamento dos concorrentes.

Os acontecimentos externos que podem afectar a dinâmica de um território e que não são controláveis pelo poder local, obrigam à efectivação de uma análise externa, através da qual são detectadas as oportunidades e as ameaças. E não podia ser de outro modo, pois num mundo cada vez mais globalizado e competitivo, o diagnóstico às potencialidades de um local não pode ignorar o exterior. Esta análise pretende avaliar o comportamento dos recursos exteriores, bem como o reconhecimento dos principais concorrentes com apetências semelhantes e o estudo das suas estratégias, a identificação de consumidores e das suas necessidades, expectativas, atitudes e condutas.

KOTLER *et al.* (1994) definem oportunidade “como um acontecimento que representa uma boa chance para obter uma vantagem competitiva”. Como tal, as oportunidades podem ter um profundo impacto positivo sobre um território, desde que sejam empreendidas as estratégias adequadas. Todas as oportunidades devem ser avaliadas de acordo com a sua *atractividade* e *probabilidade de êxito*. Segundo KOTLER *et al.* (1994), cada oportunidade encaixa-se em três cenários possíveis: “as melhores oportunidades são as intrinsecamente atraentes e têm grandes probabilidade de êxito; sendo assim, a administração tem de elaborar projectos para explorar essas oportunidades; as piores oportunidades são aquelas com pouca atractividade e probabilidade de êxito, que portanto podem ser ignoradas; as oportunidades moderadas, aquelas que tem uma alta atractividade ou uma alta probabilidade (mas não em simultâneo), devem ser controladas periodicamente”.

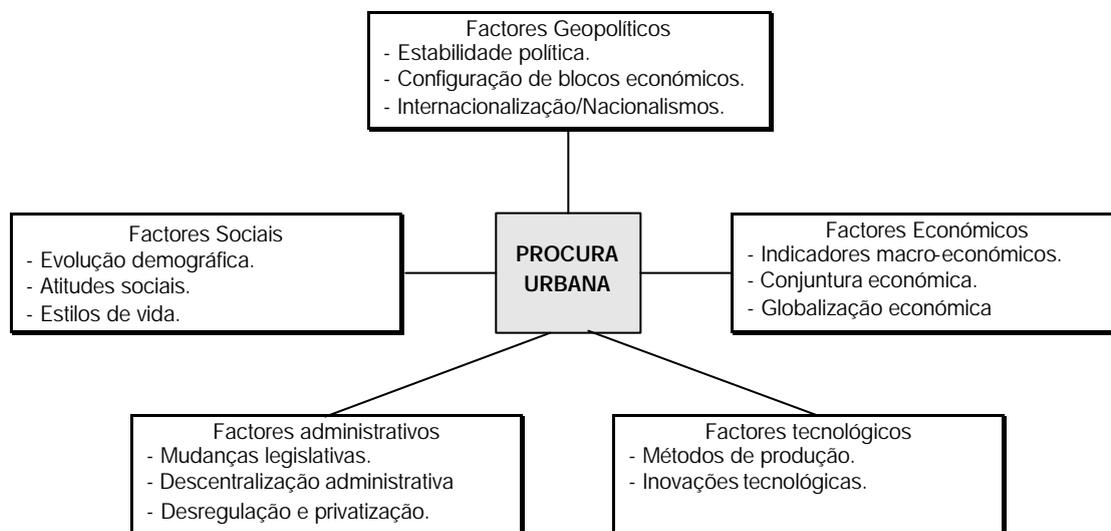
Por seu turno, uma ameaça é uma tendência que pode ter um efeito prejudicial no território na ausência de uma resposta estratégica. Por exemplo, as consequências das alterações climáticas ou as migrações maciças de população para as cidades podem tomar contornos de ameaças. Estas podem ser escalonadas em função da seriedade e da probabilidade de ocorrência. As ameaças mais sérias são as que podem afectar drasticamente o território e denotam grande probabilidade de ocorrência (o que implica a realização de um plano que indique as medidas a implementar para as contrariar). As ameaças de menor importância são as que têm pouca probabilidade de ocorrer e que não afectarão muito o território – logo, podem ser desprezadas. As ameaças moderadas têm alto potencial de prejuízo ou grande hipótese de ocorrer, mas não as duas hipóteses ao mesmo tempo (KOTLER *et al.*, 1994).

O cruzamento da informação relativa às oportunidades e às ameaças caracteriza o grau de atractividade global de um território. Em termos de leitura externa, GÜELL (2000) fala de um *território ideal* como aquele que apresenta um grande número de oportunidades importantes e um

escasso nível de grandes ameaças (no outro extremo terá problemas, é um *território crítico*). Na Figura 8 apresentam-se os principais factores de que depende a procura urbana.

Em si mesmo, nenhum acontecimento se perfila como uma ameaça ou como uma oportunidade, o que interessa é estudar o que tal representa para o território. Tudo depende da resposta estratégica que for dada. Para que uma mudança seja uma oportunidade é necessário tomar uma medida estratégica adequada, capaz de unir todos os recursos (económicos, técnicos e humanos) para aproveitar da melhor forma a conjuntura favorável. Por conseguinte, um dos desafios que se coloca diante de um território é perceber se os seus pontos fortes são capazes de absorver uma mudança e transformá-los numa oportunidade.

Fig.8 – Tendências mais significativas actuantes sobre um território



Baseado em: GÜELL, 2000.

No sentido de proceder a uma avaliação mais detalhada às ameaças e oportunidades, NASCIMENTO e PEREIRA (1996) propõem que o estudo dos factores externos incida sobre três vertentes: o meio, a procura e os competidores.

O diagnóstico externo visa, então, entender as tendências mais significativas que podem ter lugar no exterior de um território, susceptíveis de influenciar o seu desenvolvimento. Este conhecimento é crucial para a previsão do futuro (segundo técnicas prospectivas) e para desenhar as acções estratégicas a pôr em curso. O estudo do meio envolvente debruça-se sobre múltiplas variáveis, mas deve subordinar-se a dois princípios: à validação da análise, que é condicionada pela capacidade de detecção de tendências de carácter estrutural, que podem afectar o futuro de um território; depois, não adianta alargar a leitura prospectiva a um leque excessivamente vasto, mas sim confiná-la apenas aos aspectos que mais podem influir na dinâmica sócio-económica do território.

Ponderadas as tendências motivadoras de alterações no território, procede-se à avaliação da sua possibilidade de ocorrência e, assim, tecer uma reflexão sobre os impactos que essas eventuais influências possam surtir. Deste modo, a análise do meio representa um

exercício inicial de prospectiva, que permite explorar os factores externos que podem trazer implicações para o futuro de um território.

A procura de que um território é alvo figura como uma das peças mais importantes do jogo de atracção de empresas, investidores, instituições e visitantes/turistas, sendo esta, aliás, a pedra de toque da competitividade. Tendo em atenção a variedade de interesses que move cada um dos grupos anteriores, torna-se tarefa difícil tentar atrair todos eles; daí a pertinência em segmentar a oferta a públicos-alvo, em harmonia com as aptidões de cada território (este tema será mais aprofundado adiante). Então, parece razoável que um território tome medidas que agradem a todos os grupos presentes e evitar que surjam conflitos dissuasores entre eles. No Quadro 10 condensam-se os principais motivos que formatam a escolha de um território por parte de três segmentos representativos: agentes económicos, sociedade civil e turistas.

Quadro 10 – Principais motivos de decisão pelos grupos-alvo

Grupos-Alvo	Exigências territoriais	
Agentes económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos de produção • Custos laborais baixos. • Proximidade a matérias-primas. • Solo barato. • Mão-de-obra abundante. • Existência de fontes energéticas. • Boas acessibilidades. • Acesso a mercados consumidores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Outros factores • Especialização da mão-de-obra. • Formação da mão-de-obra. • Telecomunicações avançadas. • Existência de centros de investigação. • Boas acessibilidades. • Estabilidade política, social e fiscal. • Tecidos de produção integrados.
Sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> • Maior participação e informação nas decisões públicas. • Maior colaboração inter-institucional (ao nível das administrações). • Aprofundamento da participação da cidadania. • Descentralização da gestão administrativa. • Adequada oferta de equipamentos colectivos. • Serviços públicos eficientes. • Preservação do património histórico-artístico. • Preservação do meio ambiente. 	
Turistas	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade e diversidade dos atractivos turísticos. • Disponibilidade e qualidade dos serviços turísticos. • Oferta adequada de infra-estruturas básicas. • Eficiente sistema de transportes. • Existência de sistemas de informação e de direcção. • Desenvolvimento de programas de comercialização e de promoção. • Disponibilidade de recursos humanos qualificados. • Hospitalidade em relação aos turistas. 	

Baseado em: GÜELL, 2000.

Depois, a análise externa deve também identificar os competidores que se perfilam e que concorrem pela captação de recursos idênticos. Por isso, no diagnóstico externo é preciso identificar os territórios com os quais se estabelecem relações de rivalidade ou de complementaridade. Após este posicionamento (à escala regional, nacional e internacional), passa-se à hierarquização territorial e à análise das vantagens comparativas e competitivas face

aos mais directos concorrentes. Isso permitirá identificar um conjunto de desafios que podem afectar a evolução futura da localidade.

É preciso não esquecer que as vantagens de um território em relação aos seus mais directos competidores dependem não só da melhoria da sua oferta, mas igualmente do desenvolvimento da região circundante. A existência de um território bem equipado e com uma área de influência próspera são requisitos fundamentais para sobreviver à concorrência. Como se pôde concluir pela análise da Figura 8, o número de variáveis externas é vasto e caracteriza-se por uma grande heterogeneidade, de difícil equiparação entre si. Importa pois ordenar e escalonar os diversos factores a fim de se aferir a probabilidade de ocorrência e o impacto que podem perpetrar no território. No caso de se prospectar que há factores externos que configuram ameaças ao território, cabe à equipa que elabora o plano implementar estratégias que o reconduzam ao caminho desejado. Na hipótese de se conjugarem oportunidades, as estratégias devem reforçar o aproveitamento das vantagens competitivas do território. Assim, o futuro pode ser mais promissor.

2ª Fase – A Formulação do Plano

A produção de um documento, onde esteja consumada a visão estratégica do território em causa, integrando as vontades dos actores para o futuro, é o objectivo desta fase. Trata-se, no fundo, da identificação e escolha das estratégias para alcançar as metas desejadas. CIDRAIS (1998) retracts esta fase como um *projecto territorial*, “caracterizado por um duplo processo de sistematização das acções, de debate e envolvimento dos actores locais”.

Na opinião de COURSON (1993) e até como explicita a DGOTDU (1996), esta é a fase mais importante de todo o processo, aquela onde se confrontam as posições políticas, soluções técnicas e diferentes visões estratégicas mas, ao mesmo tempo, aquela em que terá de se obter um resultado que, não podendo ser consensual, deverá ser mobilizador da maioria dos intervenientes no território. Os pontos fortes e fracos, resultantes da fase de diagnóstico, são agora confrontados com os projectos estratégicos de desenvolvimento. Para o plano eger as acções mais pertinentes, torna-se necessário recorrer às já referidas técnicas de prospectiva que, muito embora não projectem fielmente o futuro no presente, apontam o melhor caminho e as alterações mais previsíveis, às quais o plano tem que responder com uma contínua adaptação. Após se ter chegado aos cenários de desenvolvimento (futuros mais esperados), passa-se à análise da influência que estes exercem sobre as acções críticas a tomar para aproveitar as forças e as oportunidades e contrariar as fraquezas e as ameaças.

A projecção dos cenários de desenvolvimento provável que o território enfrentará exige a implementação de um conjunto de estratégias para cada um deles. Cada estratégia é avaliada não só em relação ao seu respectivo cenário, mas também de acordo com os restantes cenários. Se uma avaliação deste tipo se pode quantificar e a probabilidade de cada cenário pode ser estimada, então pode apreciar-se cada estratégia e optar finalmente pela mais plausível. Tal como refere GÜELL (2000), esta avaliação “desemboca na formulação de uma única visão

estratégica para o território analisado, na qual se contemplam os três aspectos cruciais do seu desenvolvimento futuro: o económico, o social e o físico³³. A formulação da estratégia a seguir (que se desmultiplica em várias acções que a efectivam) deve perseguir o objectivo de tornar um território mais competitivo, do ponto de vista económico e de o dotar de uma maior coesão social e habitabilidade (tendo sido este aspecto descurado pelo diploma que instituiu o planeamento estratégico em Portugal, como se disse). Estes dois princípios não são incompatíveis, antes complementares, pois uma maior prosperidade económica traduz-se num maior bem-estar social e numa melhoria das condições materiais de existência, de mais e melhores equipamentos públicos, de acesso à cultura, ao desporto, etc..

A selecção do caminho mais adequado à afirmação de um território, à luz das metodologias do planeamento estratégico, não deve ser tomado por uma cúpula dirigente (normalmente, a classe política), mas sim através de uma acção de diálogo e de concertação que reúna políticos, técnicos, e os actores locais mais representativos. Ainda que por vezes possam surgir conflitos de interesses e divergências quanto ao rumo a seguir por parte deste espectro tão vasto de participantes, as metas são mais facilmente tangíveis quando todos colaboram e intervêm no processo de implementação e assumem responsabilidades, nomeadamente na celebração de parcerias.

A mobilização das entidades territoriais em torno da estratégia de desenvolvimento eleita implica ainda um esforço para contornar *temas críticos*³⁴ que possam colidir com a sua formulação. Isto porque é necessário cumprir um conjunto de requisitos que permitam concretizar as estratégias, sem as quais não é possível alcançar os objectivos pretendidos (por exemplo, em termos de oferta urbana insuficiente), o que implica esforços por parte de todas as entidades envolvidas para os superar. Por conseguinte, o desenvolvimento de estratégias deve converter-se num processo contínuo de análise de gabinete e de mediação através da dinâmica dos grupos de trabalho. O processo de definição de estratégias consiste em cruzar, para cada tema crítico, as oportunidades e as ameaças previsíveis do meio (análise externa), com as forças e fraquezas da oferta territorial (diagnóstico interno). A relevância das estratégias resulta de uma consciencialização colectiva sobre os grandes desafios que se colocam a um território, que atinge o auge na fase da formalização do plano, durante a qual o apoio dos agentes envolvidos é decisiva para o seu êxito.

Contudo, a formulação da estratégia deve coadunar-se com a realidade de cada território, sob pena de se transformar o plano num documento excessivamente arrojado e utópico, situação descrita por FERREIRA (1995) nos seguintes termos: “por vezes, o planeamento estratégico assemelha-se a um automóvel que tem 20% de motor e 80% de buzina”...

³³ É de salientar que o planeamento estratégico está mais vocacionado para tratar das dimensões económicas e sociais e não tanto para a regulação do crescimento territorial, ainda que os objectivos e as estratégias económicas e sociais possam vir a influenciar a expansão física das áreas urbanas. Mais uma vez se relembra a necessidade de articulação entre os planos físicos e os estratégicos.

³⁴ Há uma série de *temas críticos* que são recorrentes em muitos territórios e que podem constituir um estrangulamento ao seu desenvolvimento. São os casos do emprego, da qualificação da mão-de-obra, da modernização dos sectores produtivo, das infra-estruturas produtivas, dos sistemas de transportes e de telecomunicações para referir só alguns.

As acções só têm valor se forem concretizáveis, dando solução aos problemas detectados. GÜELL (2000) estabelece as condições básicas que uma estratégia deve reunir, para assegurar a sua posterior implantação:

- a) dar resposta a problemas solucionáveis e não impossíveis;
- b) não ser politicamente conflituosa;
- c) ser operativa e não uma simples abstracção traduzível em acções e em retribuições específicas;
- d) expressar-se de forma clara para se poder avaliar a sua execução e descobrir eventuais desvios;
- e) ser selectiva em vez de genérica, para possibilitar a concentração de recursos e de esforços;
- f) determinar a capacidade para captar todos os recursos necessários para a sua implantação;
- g) ser elaborada com a participação dos que estão encarregues de a implementar;
- h) oferecer um impacto positivo a curto prazo e difundir os resultados (moralização dos actores);
- i) encontrar-se coordenada e ser compatível com outras estratégias.

Uma vez desenvolvidas e avaliadas as estratégias propostas para cada tema crítico, aquelas devem repercutir-se em programas de actuação específicos e detalhados para serem acordados pelos actores presentes. Estes programas de acção, no seu todo, enumeram um conjunto de acções que certos actores devem concretizar em períodos de tempo bem determinados³⁵. Trata-se de proceder à classificação de um plano de execução, onde se menciona o escalonamento temporal para a concretização das acções propostas, indicando também os recursos a disponibilizar e os meios a mobilizar. O conteúdo do documento deve ainda contemplar um “plano de financiamento com a indicação dos custos relativos a cada projecto ou acção e respectivas fontes de financiamento” (DGOTDU, 1996).

O passo seguinte consiste em elaborar um plano de acção que engloba, ordena e hierarquiza os programas de actuação. O objectivo do plano de acção é o de manter articuladas as diversas medidas que resultam do plano estratégico e servir de orientação aos responsáveis pela sua implementação.

3ª Fase – A Formalização

A formalização do plano corresponde à última etapa. Trata-se de uma fase de importância nuclear, pois o plano não tem valor algum até ser implementado com sucesso. Nesta fase deverão conceber-se os mecanismos institucionais de coordenação, implementação, avaliação e monitorização do plano que deverão garantir (GÜELL, 2000):

³⁵ Num programa de actuação, de acções conducentes à implantação de uma estratégia, devem ser esclarecidas seis questões: quem é responsável por executá-la; como deve implantar-se a acção; em que se materializará; qual o seu custo monetário; como vai ser financiada; e que tempo levará a concretizar-se (GÜELL, 2000).

- a) a participação colectiva e individual para a concretização das propostas do plano;
- b) a comunicação interna e externa do projecto defendido, essencial ao seu êxito;
- c) a avaliação permanente da sensibilidade e da mobilização da população, da evolução da realidade e do impacte do plano;
- d) a avaliação permanente do processo, das propostas e da estratégia adoptada;
- e) a actualização e o desenvolvimento da informação inerente ao processo;
- f) a criação de uma estrutura institucional e de formas ajustadas à sua concretização;
- g) o financiamento das propostas.

Estas acções recobrem o funcionamento dos já referidos sistemas transversais do processo de planeamento estratégico, necessários também durante a fase da formalização. Passando a uma abordagem individual a cada um dos itens anteriores, tal como refere a DGOTDU (1996): “de que serviria preparar um instrumento que contém o projecto de construção do futuro da cidade, assente em bases científicas e concebido sob uma visão estratégica, se os habitantes, as empresas ou as instituições não estiverem suficientemente empenhadas para a ele aderirem (...)?”. De facto, o sucesso de implementação de um plano estratégico não reside apenas na qualidade do trabalho desenvolvido nas etapas anteriores, mas depende muito da participação dos actores privados nesta fase, com o propósito de dotar o processo de vivacidade e de coordenar as acções previstas. O estabelecimento de contratos e de parcerias exige também um estreito acompanhamento da formalização do plano por parte dos parceiros. Caso contrário, teria sido inútil todo o esforço desenvolvido no estabelecimento dos contratos.

Este aspecto relaciona-se de perto com outros dois: com a actualização da informação e com a avaliação do processo. Tratam-se de procedimentos complementares, pois é preciso informar o processo das alterações internas ou externas detectadas à evolução esperada, no sentido de reajustar as acções estratégicas. “Uma implantação efectiva, mantém o processo de planificação em marcha, identifica novos temas críticos, à medida que surgem e começam novos projectos, segundo a disponibilidade de recursos e de tempo” (GÜELL, 2000). Por o plano projectar acções a longo prazo, torna-se mais clara a necessidade de avaliação.

Uma das considerações importantes tem a ver com o momento em que é necessário proceder à avaliação/alteração das estratégias. A resposta passa por uma avaliação contínua e flexível, que permita orientar os objectivos iniciais às mudanças ocorridas. Com os resultados da avaliação é que se percebe o grau de alteração induzido às metas propostas inicialmente. Também aqui o papel dos actores é fulcral na redefinição das estratégias, isto é, no aproveitamento de novas forças/oportunidades ou na correcção das fraquezas/ameaças que se colocam à eficácia do plano. A DGOTDU (1996) refere que esta função de avaliação das dinâmicas territoriais e do impacte do plano pode ser efectuada por um *Observatório da Cidade* (que até pode resultar da estrutura que procedeu à elaboração do plano). Refere ainda a criação de um *Observatório da Opinião Pública*, para estimular a sensibilização e mobilização da população para os objectivos do plano), com a finalidade de permitir uma maior sistematização e eficácia e monitorizar o nível de interacção do plano com os actores envolvidos.

Um outro aspecto que toma forma durante esta fase é o mecanismo de divulgação, de difusão e comunicação do plano. Trata-se de gizir um esquema de difusão e de comunicação pública, que divulgue a visão estratégica formulada para o território, as acções que serão postas em prática e os recursos envolvidos. Além de se difundirem os objectivos/resultados do processo, visa-se ainda disseminar a cultura da planificação estratégica, transmitir a importância do plano e valorizar os esforços mantidos com os actores locais em matéria de contratos (o que também incentiva a sua mobilização). Por outro lado, a adopção de uma estratégia de divulgação é essencial para dar a conhecer a especificidade da oferta local às pessoas certas, acabando por atrair, deste modo, visitantes, mais residentes e decisões de investimento. No contexto de forte concorrência inter-territorial, a estratégia de vendas locais ou as suas ofertas mediante acções de marketing associadas a um plano estratégico, tem registado uma importância crescente. Por isso, este aspecto será tratado com maior profundidade na secção seguinte (2.5).

Em relação às técnicas de comunicação do plano, são inúmeros os instrumentos que podem ser utilizados de acordo com a criatividade, os objectivos e os fundos existentes. As soluções podem ir desde campanhas de publicidade na imprensa, à divulgação de documentos técnicos, a organização de jornadas sobre o tema, etc..

Por fim, no que concerne à estrutura encarregue de implementar o plano, é de notar que também aqui não existe uma solução ideal, antes modelos diferentes que permitem ajustar de uma forma eficaz os objectivos dos planos estratégicos às realidades locais. É evidente que as estruturas a adoptar também têm a ver com as soluções orgânicas encontradas para a realização do plano (ver subsecção 2.4.1). A DGOTDU (1996) refere que, pelo menos, uma das estruturas seguintes deve existir aquando da sua formalização: um *Observatório da Cidade*, um *Observatório da Opinião Pública*, um *Grupo Dinamizador* ou um *Comité de Pilotagem*. Às duas primeiras já nos reportámos nos últimos parágrafos. Em relação ao Grupo Dinamizador, segundo a mesma fonte, “terá a seu cargo as áreas de comunicação, participação e marketing do plano”. Ao Comité de Pilotagem é remetida a função de avaliação permanente do processo, dos pressupostos e estratégias adoptadas. Estes órgãos devem estar em estreita articulação com o Gabinete de Cidade.

2.5. O MARKETING TERRITORIAL

Um dos instrumentos preferenciais a que o planeamento estratégico recorre para pôr em prática as acções de dinamização é o marketing territorial. É imperioso que os territórios sigam uma perspectiva de mercado em relação aos seus *produtos*, isto é, àquilo que têm para oferecer ou para servir aos seus *clientes*. Um plano estratégico, assumindo uma perspectiva de marketing, segue uma filosofia procedimental que empresta ao território os instrumentos necessários para competir com outras localidades na captação dos públicos-alvo (investidores, empresários, turistas, estudantes, etc.). Convém não esquecer que os *clientes* de um território, inevitavelmente, comparam e escolhem os locais que melhor respondem aos seus interesses e às suas expectativas.

Por conseguinte, o marketing territorial surge como um processo de gestão territorial e de descentralização do poder, que busca o desenvolvimento local, assumindo-se como integrador das vantagens competitivas de uma localidade com o desenvolvimento sócio-económico. É um instrumento que, a partir das especificidades locais, as projecta e as insere em espaços mais vastos na tentativa de promover a sua imagem e de assim captar recursos. Para tal, como já se frisou, a rede de actores e as suas estratégias passam a ser um dos recursos mais relevantes para o desenvolvimento local, tanto mais quanto se conseguirem concertar acções, salvaguardar recursos e apresentarem-se como embaixadores do território no exterior, estimulando assim o processo de marketing territorial. Sob esta perspectiva, ganha importância a comunicação interna e externa, baseada numa estratégia de marketing, bem como a construção de uma imagem coerente e consensual sobre o território para a mobilização dos actores locais e para a atracção dos externos. Perante esta nova realidade, um desafio de não menor importância consiste na valorização e na manutenção da identidade e das características do território (que é um dos seus principais trunfos, como se disse), evitando uma excessiva descaracterização resultante de estratégias de marketing agressivas.

O marketing territorial encontra também as suas raízes no marketing empresarial, de onde derivaram vários ramos, como o marketing político, o marketing imobiliário ou o marketing desportivo, para referir só alguns. Tradicionalmente, o marketing é conotado com a publicidade, com a promoção ou com a venda de produtos e de serviços, particularmente agressivos para conquistar mercados existentes. LAMBIN (2000) considera esta noção demasiado mercantilista e opta por considerar o marketing como um “conjunto de *utensílios de análise*, de métodos de previsão e de estudos de mercado postos em prática a fim de desenvolver um trabalho de prospecção das necessidades e da procura”. Esta definição remete o marketing para o campo do desempenho das actividades de negócios que dirigem o fluxo de bens ou de serviços do produtor ao consumidor ou utilizador.

O recurso à utilização do marketing por parte das empresas com o intuito de fomentar o lucro, de sobreviver e de prosperar no contexto da globalização e da concorrência económica, tem denegrido a sua imagem. NOISETTE e VALLÉRUGO (1996) falam de um “instrumento *diabólico* que pretende incrementar as vendas a qualquer preço”, ao passo que LAMBIN (2000) o classifica como “o grande corruptor, o grande arquitecto da sociedade de consumo, isto é, de um sistema de vendas no qual os indivíduos são objecto de uma exploração comercial por parte do vendedor”. É por estas razões que ainda subsiste uma certa falta de credibilidade em torno das técnicas de marketing, muito coladas a princípios economicistas, que visam obter vantagens (financeiras) ao modelar o comportamento do público em geral³⁶.

Depois, ao longo do tempo, o conceito de marketing tem sofrido alterações significativas. Quando se começou a recorrer a técnicas de marketing empresarial, notava-se uma clara

³⁶ Para retirar a carga pejorativa ao *marketing*, alguns autores defendem a sua substituição pelo termo *mercadologia*, que já vem sendo utilizado há diversos anos no português do Brasil (GONZÁLEZ, 2001).

divisória entre a produção (de bens ou de serviços) e o marketing (a arte de os vender). Nas primeiras décadas do século XX, a finalidade do marketing empresarial consistia na adopção da tática promocional mais ajustada ao consumo. Em 1948, a Associação Americana de Marketing enquadrava a sua primeira definição: “o desenvolvimento de actividades empresariais dirigidas ao fluxo de bens e serviços para o cliente ou utilizador” (GÜELL, 2000). Isto marca uma viragem nos seus objectivos até então apenas confinados às vendas, para passarem a estar orientados para o mercado e para os clientes. A satisfação dos clientes passa a ser a estratégia de gestão da actividade empresarial, onde a obtenção de lucro é o produto dessa satisfação.

Da estrita aplicação ao meio empresarial (fluxos de sentido produtor/consumidor), já em finais da década de sessenta, o marketing principia a aplicar-se a organizações não lucrativas e sociais. “Surgiram novas regras sociais e ambientais que levaram à necessidade de aplicar as técnicas de mercado de forma a encontrar a solução para os problemas populacionais, sanitários, ambientais, etc.. O conceito de marketing deixa de ser limitado para ser mais genérico” (SERPA e MANOLESCU, 2002). Esta afirmação pode confirmar-se pela extensa aplicação do termo às mais variadas actividades humanas. Mais recentemente, o marketing empresarial é considerado um instrumento de gestão, cujo principal objectivo é promover um encontro mutuamente satisfatório para a organização que o adopta e para os alvos do seu produto.

Também para o domínio da gestão do território e do processo de planeamento esta técnica foi importada. No presente, é muito vulgar ouvir-se falar em *marketing territorial* ou em *marketing urbano* nos mais diversos contextos, desde os discursos políticos às estratégias de planos para cidades, de palestras a conteúdos curriculares de cursos superiores. Normalmente, o marketing territorial surge ligado a técnicas publicitárias de comunicação e de divulgação de eventos, de mais-valias, com o intuito de reforçar a visibilidade e de atrair população e investimentos.

Nos seus primórdios, a promoção territorial (não se pode ainda falar de uma perspectiva de marketing à luz dos actuais conhecimentos) tinha como objectivo divulgar informações sobre regiões distantes, veiculando expectativas susceptíveis de atrair população. Refira-se, a título exemplificativo, as migrações da Europa para a América e, em particular, para os EUA, em busca do *sonho americano* ou a colonização do Oeste deste país, alicerçada na promessa de uma vida melhor (o que não sucedeu a todos como nos relata magistralmente John Steinbeck em «As Vinhas da Ira»).

De facto, foi também nos EUA que a aplicação dos princípios de marketing territorial foi pioneira e começou a sedimentar-se a partir da década de trinta, segundo KOTLER *et al.* (1994). Estes autores distinguem três fases com características distintas. A primeira decorreu entre 1930 e 1970. As estratégias de marketing foram desenvolvidas pelos Estados do Sul, que pretendiam atrair negócios, empresas e populações oriundas do Norte. Mais tarde, nos anos setenta, surgiram as primeiras práticas de promoção territorial numa óptica de marketing (sem que se possa falar ainda de marketing territorial). Assiste-se ao aparecimento de uma nova forma de organização da sociedade capitalista, o chamado modelo de desenvolvimento flexível.

Começa-se a apostar na promoção de cidades como Nova Iorque e Los Angeles. Em finais dos anos setenta, o embrião do marketing territorial, passa a destinar-se a uma maior variedade de objectivos (manter negócios existentes, atrair outros, desenvolver o turismo...), tendo-se iniciado uma reforma das propostas baseadas nos estudos de concorrência e do posicionamento do mercado. Começa aqui a esboçar-se um afastamento a um marketing massificado, para centrar mais atenção nos recursos e públicos locais. Passa a haver uma segmentação de mercados. Por fim, será na década de oitenta que se assiste às primeiras estratégias de afirmação territorial integradas e inspiradas nos pressupostos que originaram o corpo de conceitos conhecido por marketing territorial. A *venda* da imagem de um território ou a sua divulgação com base no turismo ou em acontecimentos mediáticos (Jogos Olímpicos, Campeonatos Desportivos, por exemplo) eram as principais finalidades dos *promotores* do território.

Foi também por esta altura que, na Europa, se começaram a difundir as práticas de marketing territorial, associadas a grandes intervenções urbanísticas planeadas, como as que tiveram lugar em Londres, Glasgow, Birmingham (já referidas na subsecção 2.2), mas também em Marselha, Lille ou em Bilbao (CIDRAIS, 1998).

Paralelamente, surge produção científica mais consistente sobre esta temática³⁷, como reflexo das mudanças urbanas e dos acontecimentos em que foram utilizadas campanhas de comunicação e de marketing, que contribuíram para amadurecer o conceito de marketing territorial. Com efeito, ao longo da última década, as autoridades locais prestaram uma maior atenção às práticas de marketing, tendo em vista a satisfação das necessidades da população e dos investidores, numa perspectiva de mercado. Por esta altura, o conceito de marketing sofre uma redefinição do seu alcance. O seu objectivo deixa de ser a simples venda da imagem, dos recursos de um território. Passa a dispor de um leque mais abrangente, de novas vertentes.

Actualmente, o marketing territorial é considerado um instrumento auxiliar do planeamento estratégico e da gestão do território. Procura-se aplicar o conjunto de conhecimentos e de técnicas de marketing na prossecução dos objectivos de emancipação económica (e político-social) dos territórios. O seu papel não se resume apenas à publicitação de uma nova imagem ou à acção de comunicação num plano estratégico, mas sim “à constituição de uma *imagem eficaz* da cidade ou região, de modo a que esta torne apelativa a aquisição desse território pelos «usufruidores» pretendidos” (NUNES, 1999). Aliás, este é um argumento repetidamente defendido por diversos autores, entre os quais NOISETTE e VALLÉRUGO (1996) ao frisarem que o marketing territorial é uma técnica de gestão que abraça, no âmbito das suas competências: a função de análise do mercado, a definição de uma *estratégia de mercado* e a formatação de uma estratégia de comunicação e de promoção do produto e da imagem – e não somente esta última.

³⁷ As primeiras obras de maior referência nesta área devem-se sobretudo aos trabalhos de ASHWORTH e VOOGD, em 1990 («Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning»), às investigações de KOTLER, que a partir de 1993 publica várias obras no contexto do marketing territorial, e aos franceses Patrice Noisette e Franck Vallérugo que lançam, em 1996, a obra «Le marketing des villes».

Deste modo, o marketing territorial transcende o simples objectivo de publicitação das vantagens ou das qualidades de um território ou, como advoga VOOGD (1993), vai muito além de uma terminologia de moda e da produção de panfletos coloridos. Pretende igualmente a análise, planificação, execução e o controlo de programas concebidos pela autoridade de gestão territorial ou pelos organismos que dela dependem. Não esqueçamos que o que está em discussão é um instrumento de planeamento estratégico e, como tal, o processo não pode afastar os actores públicos e privados que participam na organização territorial. Numa concepção de marketing, os interesses daqueles que usam o território não podem colidir com as metas e com os objectivos de desenvolvimento que foram definidas. A este princípio deve estar subjacente a preocupação em encontrar e em explorar as relações de dependência mútua que ligam e que favorecem estas duas partes. Assim, a função de marketing visa conjugar a promoção de um território com as suas estratégias dinamizadoras, concebidas pelos actores de uma forma concertada e institucionalizada. A resposta afirmativa às necessidades da população e a melhoria da qualidade e da competitividade global do território e, por consequência, do seu raio de influência e de atractividade, saem beneficiados.

Na realidade, os processos, acções e estratégias de marketing territorial desenvolvem-se num território complexo e dinâmico, composto por actores movidos por interesses e características diferentes, antagónicos por vezes. O marketing é uma ferramenta potencialmente atraente para que os diferentes actores de um sistema territorial cooperem, porque através da sua utilização, podem ganhar posições estratégicas vantajosas e adquirir mais-valias.

O marketing pode expressar-se através de formas muito variadas consoante os objectivos pretendidos, o nível de profissionalização e a capacidade de instituir iniciativas de desenvolvimento que promovam a exploração estratégica das potencialidades locais. NUNES (1999) distingue o marketing territorial segundo uma vertente direccionada e segundo uma vertente global. A primeira está vocacionada para a atracção de públicos-alvo (internos e externos) a um dado território, na tentativa de alterar a imagem menos positiva que aqueles, por vezes, possam ter da localidade. Na vertente global, ao invés de procurar desde logo os segmentos desejados, há uma preocupação inicial em dar a conhecer o território, em afirmá-lo, em revelar o seu factor distintivo; só depois surge o momento de cativar os públicos-alvo, acção tornada mais fácil e eficaz devido ao trabalho de sapa anterior.

Por seu lado, GONZÁLEZ (2001) distingue uma escala de três níveis diferentes de crescente consistência do marketing territorial. O nível mais inferior do processo de planeamento de marketing territorial assume frequentemente uma forma desintegrada e uma menor organização do *produto*, resultado de ser ainda um modelo de gestão territorial recente e mal enraizado³⁸. Esta fase mais embrionária verifica-se quando há uma escassa participação e

³⁸ CIDRAIS (1998) designa este nível por «proto-marketing», aplicando-se quando está ausente a integração entre os diversos actores com intervenção no processo e que, por isso, está associado a uma menor profissionalização e sistematização do trabalho.

articulação entre os actores e entre as fases presentes no processo de planeamento estratégico. O resultado reflecte-se na comunicação de alguns produtos territoriais e na publicitação de ideias por parte de alguns actores locais, não se encontrando integrados numa análise sistemática do território e das suas características. Trata-se de uma acção de marketing pautada pela falta de profissionalismo, pois promovem-se os produtos locais sem que haja um estudo aprofundado sobre a realidade local e regional e, principalmente, sem que se contabilizem os resultados obtidos. As acções são desenvolvidas por estruturas organizacionais diluídas, onde marcam presença diversas entidades e actores (câmaras, associações comerciais, delegações de turismo, etc.), que correm por motivações próprias e não em prol do desenvolvimento local. São normalmente campanhas de comunicação assentes no triângulo «artesanato, gastronomia e cultura»

A um nível superior situa-se o marketing operacional. Neste caso, a análise é efectuada de um modo mais atento, procede-se à planificação de uma estratégia (já delineada em função das grandes linhas orientadoras concertadas pelos actores). A execução obedece estritamente à planificação e existe uma componente sistemática de associar meios, formas e tipos de comunicação. Este nível de marketing territorial já obriga a que pelo menos uma estrutura institucional tenha um gabinete especializado em comunicação e em relações públicas e uma ideia sobre as vantagens que o marketing territorial pode trazer para um território. A coordenação entre os vários actores na promoção do território é já uma realidade. Neste nível de marketing territorial, o *pacote* de produtos locais é maior (turismo, habitação, património, produtos locais...), combinando ofertas dos diferentes agentes locais, consideradas importantes para a evolução do futuro do território. A colaboração entre os agentes locais é criadora de sinergias cruzadas, que têm efeitos dinamizadores entre elas.

O último degrau de coesão do marketing territorial e, por conseguinte, o mais complexo, é o marketing estratégico³⁹. Neste caso, os múltiplos actores presentes estão cientes do papel do marketing territorial e procuram uma coordenação de acções dentro de uma instituição já existente. A análise, planificação, execução e coordenação da estratégia de marketing integrada de um território é realizada de um modo sistemático e profissionalizado. Neste tipo de marketing, as organizações em rede, a participação democrática e a cidadania são reforçados constantemente pelas práticas de comunicação/informação, tanto interna como externa.

No presente estudo consideramos o processo de marketing territorial estratégico como o mais adequado, pois é aquele que melhor se articula com a filosofia do planeamento em análise. Não pretende uma promoção avulsa, fragmentada dos recursos locais (ao sabor de interesses de alguns privados ou de empresários), ainda que daí possam resultar benefícios para o território.

³⁹ No meio empresarial também se fala de marketing operacional e de marketing estratégico. A função do primeiro consiste em criar volume de negócios, ou seja, fomentar as vendas e, para tal, utilizar os meios de promoção mais eficazes, sem esquecer a minimização dos custos de venda. Por isso, o marketing operacional é o *braço comercial* da empresa. O segundo apoia-se nas necessidades dos indivíduos e das organizações num horizonte de médio/longo prazo. A sua função é a de seguir a evolução do mercado, referenciar e identificar os diferentes produtores e mercados, bem como os segmentos actuais ou potenciais, na base da diversidade e das necessidades a satisfazer. Isto implica que se façam estudos sobre a atractividade e a concorrência dos produtos e dos mercados (LAMBIN, 2000).

Encerra antes um espírito mais abrangente e sólido, que se baseia na visão de futuro, nos recursos, nas forças e vantagens existentes, daquilo que se pode definir como o *mercado da cidade* (constituído pelo conjunto dos vários públicos e *clientes* da cidade, tais como os seus habitantes, turistas, empresários, etc.), tendo sempre em atenção os factores críticos de sucesso.

Implementar uma estratégia de marketing para um território implica que haja uma participação de todos com vista à formatação de uma imagem a promover. Significa desenvolver um processo complexo de recolha e de análise de informação, tomar decisões e criar condições para a sua execução. Neste sentido, o marketing assume-se como o processo estratégico de análise e gestão das condições de competitividade dos territórios de forma participada e integrada. Tal como NOISETTE e VALLÉRUGO (1996) afirmam, “o marketing desdobra-se em aplicação com o plano estratégico (que ajudou a definir). Refere-se particularmente à imagem do território e dos contextos de desenvolvimento consagrados no plano, ao posicionamento e aos programas prioritários expressos no plano”. Um plano elaborado sob a óptica de marketing estratégico é um documento imbuído de acções estratégicas, com vista à afirmação territorial, através de uma forma competitiva e qualificadora.

Num contexto de competição alargada, os territórios têm que arquitectar acções de desenvolvimento que apostem nos seus próprios recursos. CAETANO (1997) refere que, quando se fala de competitividade territorial, isso não se refere a produtos ou a serviços que sejam necessariamente deslocáveis no espaço ou facilmente identificáveis. Isso é mais verdade no mundo empresarial, pois quando se quer vender um produto, a forma mais simples de o fazer é colocá-lo junto dos potenciais consumidores (acção que pode facilitar-se mediante campanhas de marketing). Em relação aos territórios, são fundamentalmente os *clientes* que se deslocam até junto dos locais em busca dos bens e dos serviços que podem ser prestados, de oportunidades de investimento, por motivos académicos, de lazer, etc.. Ora a competitividade territorial não diz apenas respeito aos clientes externos, mas, em primeiro lugar, aos internos: só depois de ser atractivo para os próprios residentes é que pode aspirar a seduzir os de fora. É aqui que o marketing estratégico entra em cena, dando seguimento a uma política integrada e assumindo-se como instrumento mobilizador na utilização dos recursos necessários para a satisfação atempada das necessidades e dos desejos dos públicos (internos e externos) do território.

A competitividade valorizada por uma estratégia de marketing só se torna efectiva na medida em que seja suportada, de modo permanente, por um conjunto numeroso de outras actividades, que beneficiam não apenas os clientes eventuais, vindos do exterior, mas também todos os seus residentes. Por isso, CAETANO (1997) defende que um território só é competitivo quando é atractivo quer para o seu mercado externo, quer para o próprio mercado interno.

Em 2004, Portugal realizou o Campeonato Europeu de Futebol. Nenhuma das cidades que acolheu o torneio o pôde fazer sem garantir, para além dos equipamentos desportivos, boas acessibilidades, comunicações eficazes, condições de segurança, espaços de lazer diversificados, serviços turísticos e de saúde, entre outros. Este conjunto de condições não pode ser garantida apenas porque se realizou o torneio (embora devessem ser reforçadas). As cidades

puderam candidatar-se se esses serviços funcionassem eficientemente, tanto ocasionalmente para os adeptos estrangeiros, como de um modo permanente para os seus residentes.

O marketing estratégico veicula a promoção da competitividade dos territórios. Não projecta para o exterior as aparências, mas sim o seu verdadeiro conteúdo e condições, assentes em princípios de sustentabilidade. Caso contrário corria-se o risco de defraudar as expectativas dos públicos atraídos, desvirtuando a função do marketing. Numa autêntica acção de marketing, como é a estratégica, a comunicação não é leviana, mas o resultado de uma anterior análise minuciosa e de uma discussão concertada, indispensável à mobilização de todos em torno do processo. O que se pretende é projectar a identidade do próprio território, melhorar a sua posição competitiva face aos seus concorrentes directos e aproximar-se (ou até superar) os que lhe estão acima na captação de recursos exógenos. NASCIMENTO e PEREIRA (1996) sintetizam em quatro os grandes objectivos de um plano de marketing estratégico:

- a) aumento da satisfação geral e fidelização dos actuais residentes⁴⁰;
- b) atracção de potenciais promotores de novos projectos;
- c) atracção de novos residentes;
- d) reforço da imagem e da identidade própria do território.

Nestes moldes, o marketing territorial ao fomentar a visibilidade alicerçada nos projectos veiculados pelas entidades públicas e privadas, pode auxiliar a criação de sustentabilidade social, económica e cultural, sem nunca desrespeitar a vontade dos actores e dos valores do território.

2.5.1. A focalização dos mercados-alvo de um território

A composição da oferta de um território revela-se como um dos pontos de partida para qualquer estratégia, tal como admite CIDRAIS (1998). A oferta é composta por aspectos essencialmente materiais (produtos, serviços e eventos) e imateriais (a imagem e a marca). Para atrair recursos externos, um território precisa, além de oferecer condições que se adequem às particularidades e desejos de cada um, de tratar da sua imagem⁴¹. Esta é importante, senão mesmo decisiva para o sucesso de qualquer localidade. A imagem de um local “é a soma das informações, impressões, ideias e crenças que fomos formando na memória. É o produto de várias associações e informações ligadas a um local” (MAXMAN INSTITUTE, 1996). Esta definição remete-nos para uma percepção subjectiva de um território, razão pela qual a sua imagem não é única. NEUMAN (1995) descreve os atributos da imagem como tendo características de *plasticidade* (ou seja, a capacidade de ser modificada a partir de fora) e de *inter-subjectividade* (resulta do processamento do conhecimento que cada pessoa dispõe sobre as qualidades do território). A gestão estratégica da imagem de um território é o processo de procurar a sua

⁴⁰ Entende-se por retenção de residentes, a permanência e o estabelecimento de uma forte ligação emocional entre o residente e a cidade, designada vulgarmente por *bairrismo*. Por seu turno, a retenção de visitantes subentende as visitas sucessivas de um mesmo indivíduo ao território para sua satisfação, realizando assim o território múltiplos negócios com ele (NASCIMENTO e PEREIRA, 1996).

⁴¹ KOTLER *et al.* (1994) consideram pertinente a contratação de uma agência de publicidade ou de relações públicas para identificar, desenvolver e divulgar uma imagem positiva e sólida para o território.

imagem entre o seu *mercado*⁴², segmentar e visar a sua imagem específica e o seu público, a fim de potenciar os benefícios locais. Por outro lado, os responsáveis de marketing territorial também já se aperceberam que não é a realidade que condiciona o comportamento de uma pessoa, mas a sua percepção da realidade.

As entidades territoriais podem actuar no sentido de melhorar a sua imagem através de várias formas. Quer pela dinamização dos factores de desenvolvimento que podem acrescer o nível de satisfação dos atributos procurados, actuando junto dos públicos-alvo, convencendo-os que os recursos que procuram os podem encontrar no respectivo território; valorizando a transmissão da informação – pelas formas mais adequadas, de modo a corrigir a imagem negativa de alguns atributos e dar a conhecer as suas vantagens competitivas.

Associada à imagem encontra-se a marca. A reputação da marca é um elemento fundamental para a afirmação do lugar. Confere identidade e faz a distinção da imagem dos atributos de um território no mercado.

Como se aludiu, a composição da oferta de um local faz-se pela segmentação dos públicos-alvo. Esta selecção deve sustentar-se em dois pilares. Em primeiro lugar, deve efectuar um aproveitamento dos recursos e das potencialidades que um território possui. Em segundo, deve proceder a uma escolha entre pessoas e organizações que se localizam ou desenvolvem actividades no interior do território (os públicos internos), daqueles que encontrando-se no exterior, estabelecem relações com o território (os públicos externos). O que está aqui em causa é a rentabilização da imagem do território através de acções que construam uma imagem externa adequada e, ao mesmo tempo, torná-la gratificante para os residentes e públicos internos, conseguindo-se a sua motivação e a implementação das estratégias.

Com as estratégias pretende-se atrair aqueles públicos que, se espera, venham a gerar fortes contributos não só para a resolução dos pontos fracos, como para robustecer o território.

A segmentação dos mercados e dos públicos-alvo pode efectuar-se de diversas formas, com base nos comportamentos geográficos, nos hábitos, nas práticas, no grupo sócio-económico a mobilizar, etc.. Contudo, há dois aspectos merecedores de uma especial atenção, tal como CIDRAIS (1998) expõe: “o desenvolvimento de produtos exige a compreensão profunda do processo de decisão do consumidor” e o “marketing territorial não deve pretender atingir todas as pessoas e organizações, mas sim as que se julga poderem promover mais-valias para o território. Como já se disse, não parece viável um território empenhar-se em reter e atrair todo o espectro de clientes, mas lançar medidas que seduzam os públicos para os quais o território apresenta maior propensão para satisfazer.

KOTLER *et al.* (1994) referem que o território sofre dois tipos de procura. Uma interna, proporcionada pelos agentes locais que aí residem e cujos interesses passam por fruir boas condições de vida (ter acesso à educação, saúde, emprego, serviços, diversão...); o objectivo

⁴² NEUMAN (1995) recorre a uma analogia para explicar a importância de um território conhecer bem a sua imagem: “quanto mais sabemos quem somos e melhor temos afirmado a nossa identidade, mais clara é a imagem que temos de nós mesmos”.

das estratégias de marketing é reter estes públicos, evitando que sejam tentados por outros territórios. E por uma procura externa, interessada por novos lugares para residir, trabalhar, investir, visitar, etc., que é objecto de concorrência inter-territorial, no sentido de a captar.

O desafio de «vender» um local passa por entender melhor as necessidades, percepções, preferências e os recursos dos *compradores* pretendidos. Deste discernimento pode abstrair-se o impacto da incidência desses públicos-alvo, sendo que, nem todos eles podem trazer benefícios ao território. KOTLER *et al.* (1994) falam de três tipologias de clientes (internos e externos): os *relevantes*, pelos efeitos positivos que induzem, devem ser objecto de uma tentativa de captação; os *aceitáveis mas não prioritários*, ou seja aqueles que embora produzam benefícios, não são tão evidentes quanto os primeiros; e, por fim, os *prejudiciais*, que comportam os públicos a desincentivar, que acarretam efeitos prejudiciais à imagem territorial (indústrias perigosas, centrais nucleares, imigrantes em massa, etc.)⁴³.

Os públicos-alvo podem ser escalonados em cinco grandes grupos: visitantes e turistas, os residentes e trabalhadores, os investidores/empresários, os mercados de exportação e os eventos de iniciativa pública ou privada.

a) Visitantes e turistas

Este grupo é constituído pelos visitantes que procuram um local por motivos essencialmente relacionados com negócios, para participar numa reunião, numa convenção, para comprar/vender algo e por aqueles que se dirigem a um território por razões recreativas (os turistas ou viajantes)⁴⁴. Os benefícios elementares que os turistas e visitantes trazem ao território repercutem-se na criação de empregos, na expansão de unidades de restauração e comerciais, na melhoria de infra-estruturas, em particular das acessibilidades e de transportes. Os benefícios directos resultam da venda de serviços (alojamento, transporte, refeições, etc.) e o desenvolvimento do comércio local. Todos estes elementos são geradores de riqueza.

Numa perspectiva de marketing estratégico, a melhor forma de um território captar turistas e visitantes baseia-se em dois aspectos. As localidades devem responder aos elementos básicos de uma viagem: custo, conveniência e oportunidade. O custo, sob o ponto de vista do turista/visitante, inclui as perdas de tempo e os gastos decorrentes durante a estada; a conveniência envolve o tempo da viagem, as preocupações com a limpeza, acessibilidades, etc.; a oportunidade tem a ver com factores como a segurança (muito discutida na actualidade), a estabilidade política e social do local, o trânsito, entre outras. Em segundo lugar, um território deve segmentar os seus turistas e visitantes perante uma avaliação dos atractivos locais, que podem ser colocados à sua disposição (Quadro 11). Só desta forma se podem canalizar, no plano estratégico, as linhas mais convenientes à atracção destes recursos.

⁴³ Os autores ilustram este último grupo recorrendo à cidade de Amesterdão, cuja fama de tolerância, apela à presença de inúmeros *hippies* e toxicodependentes, que geram um clima de maior insegurança e um aumento da criminalidade.

⁴⁴ O turismo é responsável por 7% das exportações mundiais, mais de 25% do comércio internacional de serviços e por mais de 100 milhões de empregos. Emprega mais pessoas que qualquer outro sector industrial (MAXMAN INSTITUTE, 1996).

Quadro 11 – Medidas para atrair visitantes e turistas

- Definir quais os atractivos do território (paisagem, património, ambiente, festividades, etc..
- Definir qual o papel e a importância do turismo no desenvolvimento da cidade.
- Definir quais os segmentos de mercado que interessa atrair.
- Elaborar estratégias de marketing turístico local.
- Gerir o produto turístico atendendo aos factores qualidade, acessibilidade e atractividade.
- Apostar na qualidade ambiental, no clima hospitaleiro e na animação turística local.
- Apostar na visibilidade da localidade através da comunicação social, de publicações, em feiras etc..
- Mesmo que o turismo não seja um sector estratégico, diligenciar todos os reforços para que o território se mantenha atractivo. Isso melhorará a sua imagem no exterior, atraindo outros públicos.

Baseado em: MAXMAN INSTITUTE, 1996.

b) Residentes e trabalhadores

Já se frisou atrás que a existência de recursos humanos é um elemento capital para se implementarem estratégias de desenvolvimento. Por isso se entende que muitos territórios ponham em prática medidas para reforçar a presença de certos estratos sócio-profissionais no território e atrair outros de fora. Basta para tal referir os exemplos da Alemanha ou da França que recrutaram mão-de-obra intensiva, a custos inferiores à local, oriunda da Turquia, Argélia ou de Portugal. No oposto inserem-se as tentativas de algumas pequenas vilas ou freguesias do Interior e do Alentejo para obterem médicos (ainda que estrangeiros), por carência destes profissionais.

Alguns territórios esforçam-se por atrair moradores ou trabalhadores específicos, desenvolvendo para o efeito incentivos adequados. Neste contexto inserem-se territórios com índices de envelhecimento elevados, que procuram reter população jovem através de apoios variados (bónus fiscais, subsídios para a aquisição de habitação, entre outros).

c) Investidores e empresários

Negócios, investimentos e empresas constituem uma terceira categoria de públicos-alvo que interessa atrair. A competição por este segmento nunca foi tão acesa como na actualidade. A atracção de investimentos repercute-se na geração de emprego para os residentes (e trabalhadores externos), aumentando as receitas e a possibilidade de atrair outras unidades empresariais. TEXIER (1999) fala da articulação de três ordens de razões com influência na captação deste segmento: os produtos e as empresas já existentes no território, os seus atributos locativos e os serviços ligados ao desenvolvimento local existentes.

KOTLER *et al.* (1994) indicam quatro formas para que um local possa manter e fortalecer o seu dinamismo económico. (i) "aumentar os negócios actuais, ou pelo menos, os desejáveis; (ii) proteger planos e serviços para ajudar os negócios já existentes a expandirem-se; (iii) desenvolver iniciativas que atraiam e apoiam os empreendedores locais; (iv) incentivar uma diversificação da base económica, complementado com um acréscimo do número de empresas que criem melhores empregos". Os territórios precisam de estudar qual destas formas (ou a combinação entre elas) melhor se apropria à realidade local, tentando dessa forma os investidores externos e aliciando os internos a permanecerem. Pretende-se que o território

produza condições de desenvolvimento específicas para estimular a actividade de algumas iniciativas locais, para incentivar a capacidade empreendedora dos jovens investidores ou para seduzir propostas externas em fase de expansão/relocalização de investimentos.

Em função do segmento específico seleccionado, o plano deve contemplar as medidas necessárias que melhorem a performance económica do território e garantir todas as condições de apoio ao investimento em termos de, por exemplo, custos de instalação, carga fiscal, acessibilidades, serviços de apoio à produção, características da mão-de-obra, etc.. A aposta no tecido produtivo local e a procura de mercados especializados são vectores que devem sempre merecer atenção, ao invés de se tentar atrair todo o tipo de indústrias ou de empresas.

d) Mercados para exportação

Os territórios comportam-se como sistemas abertos que estabelecem trocas de e para o exterior, uma vez que nenhum consegue produzir todos os bens e serviços de que necessita. A virtude e a sustentabilidade de um território depende de exportar mais do que aquilo que se importa, o que se mede pela capacidade de uma localidade produzir mais bens e serviços que outros lugares. Compreende-se assim a relevância das empresas locais conseguirem captar utilizadores externos, de modo a incrementarem as vendas para além do mercado local. O aumento da visibilidade dos produtos locais nos mercados externos figura como uma medida acertada, através de participação, por exemplo, em feiras junto dos mercados potenciais.

e) Eventos e iniciativas públicas ou privadas

Um outro modo de fortalecer a atractividade de um território é através da realização de eventos e de iniciativas que divulguem a sua imagem e seduzam novos recursos. Nestas iniciativas enquadra-se um leque muito variado de acções: desde congressos e reuniões a acontecimentos desportivos e culturais. Ao nível das iniciativas destaca-se a criação de pólos de ensino superior, de parques de investigação tecnológica, de aeroportos, de grandes superfícies comerciais, etc.. Alguns dos eventos são bastante mediáticos e projectam a imagem do território a nível mundial. Muitas vezes a ocorrência destes eventos ou a concretização de iniciativas levam as autoridades locais a implementarem medidas de requalificação urbana, com o objectivo de valorizar a imagem e as infra-estruturas do território.

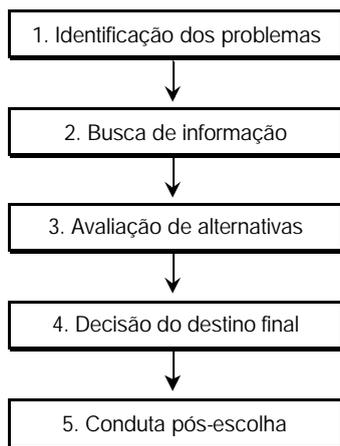
2.5.2. As reacções dos públicos-alvo

A segmentação dos públicos-alvo que um território pretende atrair num plano de marketing estratégico, embora decisiva, não constitui mais que um passo inicial de uma longa caminhada. Para além de tentar captar recursos externos em consonância com as potencialidades locais, é necessário “um verdadeiro exercício de peritagem para o conhecimento aprofundado do leque de expectativas, exigências e aspirações dos segmentos que dado território decidiu privilegiar, de modo a posicionar correctamente os seus recursos actuais” (NUNES, 1999). De facto, é necessário ter presente que os públicos-alvo (ou os “compradores de

localidades” na terminologia de KOTLER, *et al.*, 1994) podem orientar-se por múltiplos factores para se decidirem pela escolha de um território. Os motivos que levam à selecção de um local são variáveis, pois como se pode calcular, são diferentes as razões que presidem à opção por um destino turístico temporário, da escolha de um local para a instalação de uma indústria.

Independentemente do tipo de escolha, existem elementos comuns às decisões inerentes à escolha de um local. KOTLER, *et al.* (1994), apontam cinco fases fundamentais, que se esquematizam na Figura 9. O processo de procura de um novo território é despoletado por alguém que identifica um problema, uma necessidade ou uma oportunidade que motive uma mudança de lugar (um novo emprego, a instalação de uma fábrica ou apenas um período de férias). No caso de uma pessoa singular, todo o processo de escolha até à opção final pode ser da sua inteira responsabilidade, enquanto que no caso de uma empresa o processo pode ser mais complexo, onde várias pessoas representam vários níveis de decisão final. O conhecimento por parte das entidades territoriais envolvidas no plano de marketing estratégico dos critérios utilizados pelos *compradores* do território, pode ajudá-los a escolher as mensagens e os meios de comunicação mais eficazes.

Fig.9 – Processo de escolha de um território



O segundo passo consiste na recolha de informações que sirvam de suporte à decisão. Por vezes, esta etapa é escamoteada, nomeadamente quando o decisor possui, desde o início, uma ideia bem formada sobre o destino. As fontes de informação são diversas, tal como a sua influência na decisão final. Salientam-se as informações pessoais (familiares, amigos,...), as fontes comerciais (publicidade, agências viagens, *mass media*,...) e as próprias visitas ao local. Enquanto estas últimas assumem um papel avaliador, a maior parte das informações são recebidas pelos meios comerciais, embora as que são tidas por mais seguras serem as pessoais.

Num plano estratégico, os responsáveis devem procurar conhecer, de acordo com os públicos escolhidos, quais as fontes de informação e mensagens que lhes podem fazer chegar e da credibilidade que o território goza junto deles, na tentativa de reorientar essa imagem.

O terceiro passo consiste na avaliação das alternativas. O problema-chave neste momento é compreender a lógica que preside à escolha de quem precisa de chegar a uma decisão final. A fase de informação, muitas vezes, só vem restringir o conjunto da escolha. Por conseguinte, os processos de avaliação são complexos e diferenciados, consoante o tipo de compra e os agentes responsáveis pela decisão. Num esforço de sistematizar o processo de avaliação podem detectar-se três situações (KOTLER, *et al.*, 1994): consoante o tipo de cliente, existem atributos que pesam na decisão (por exemplo, o custo do solo é muito relevante na decisão de uma indústria); consoante o cliente-alvo varia a ponderação concedida a cada atributo (a acessibilidade externa é maior para uma multinacional do que para um morador); o cliente desenvolve opiniões sobre o posicionamento de cada lugar em relação aos vários

atributos (a *imagem* do lugar). Dai o interesse, no plano de marketing, em conhecer mediante inquéritos/entrevistas junto dos públicos-alvo, os atributos que estes mais valorizam, de forma a atacar as lacunas existentes e a evitar que aqueles se escapem para os concorrentes. A decisão final recairá sobre o território que oferecer a melhor satisfação dos seus atributos, necessidades e expectativas, de entre um conjunto mais ou menos vasto que se perfila no mercado.

Por fim, a última etapa prende-se com o grau de satisfação com que o cliente-alvo fica após ter optado por um dado território. Sempre que corresponde às expectativas que o «comprador» depositou, o entusiasmo é elevado; caso contrário, pode gerar um efeito contraproducente, pois não só o cliente sai, como pode denegrir a sua imagem no exterior.

Processos de escolha de um território – o caso dos *rankings* de cidades

Um «motor de busca» de informações sobre a oferta de uma localidade cada vez mais vulgarizado consiste na consulta das classificações das localidades ou de *rankings de cidades*. O recurso a estes guias permite tornar o processo de tomada de decisão mais produtivo, uma vez que fornecem uma visão rápida de um local e da sua posição face a outros territórios.

Para se determinar os territórios mais vantajosos nestas classificações, utilizam-se critérios que os classificam em termos, por exemplo, de custo de vida, emprego, segurança, assistência médica, transportes, poluição, clima, etc.. A cada uma destas variáveis são atribuídos *pesos*, de acordo com a opinião de peritos, de inquéritos à opinião pública ou de técnicas mais precisas, como os métodos hedónicos. Com base na aplicação destes pesos, obtém-se um *score* das cidades que, depois, é ordenado. Qualquer mudança nos critérios e nos pesos alterará a classificação final. Os territórios melhor posicionados não têm que ter forçosamente a nota mais alta em todas as variáveis, mas sim não terem notas baixas, serem regularmente bons.

Apesar da dose de subjectividade presente nestas classificações, os locais que obtêm uma boa classificação vêm a sua imagem revalorizada e, assim, a possibilidade de atrair recursos exógenos. Foi de resto o que sucedeu a Pittsburgh (1985) quando a *Places Rated Almanac* a considerou como a melhor cidade para se viver nos EUA (ROGERSON, 1999). Os que têm uma má classificação procuram desacreditar as metodologias utilizadas, a qualidades dos especialistas ou, como critica FERREIRA (2001) a avaliação restrita dos critérios de análise, de que resultam rankings de hierarquização duvidosa.

Em 1999, MENDES levou a cabo um estudo sobre a cidade ideal para se viver em Portugal, de entre o conjunto das dezoito sedes de distrito. Estudou nove categorias (poluição, criminalidade, comércio e serviços, habitação, mobilidade, desemprego, poder de compra, património e clima) de um total de 53 indicadores. Utilizou a técnica do inquérito (via telefone a 150 cidadãos distribuídos pelas 18 cidades, em proporção aos residentes nos concelhos de cada distrito) para atribuição dos pesos às variáveis (a mais e a menos relevante foram, respectivamente, a poluição e o clima). O sistema de pesos resultou de uma combinação entre o conjunto dos pesos adoptado pelo autor e o conjunto de pesos das dimensões resultantes da sondagem nacional. O resultado colocou nos três primeiros postos Lisboa, Guarda e Coimbra e, na cauda da lista, a cidade de Portalegre.

Baseado em: FERREIRA, 2001, MENDES, 1999 e em ROGERSON, 1999.

2.5.3. Acções de dinamização do território

Como se disse, um plano numa perspectiva de marketing estratégico não se limita só à promoção do território que, na óptica de KOTLER *et al.* (1994), é uma das tarefas menos relevantes. Promover um local não significa apenas divulgar a sua existência e atributos, mas fundamentalmente fazer com que ele corresponde às necessidades dos públicos focalizados.

Para que tal suceda é necessário implementar medidas que melhorem as condições inerentes à habitação, ao investimento e ao turismo, que constituem os três sectores de onde provém a maioria dos públicos, embora um território possa estar mais vocacionado para um deles. Para levar por diante estas acções é necessário intervir em quatro domínios na opinião de NUNES (1999): “assegurar o limiar básico das infra-estruturas e dos serviços, a apresentação de atractivos, a formatação de um programa de promoção e de divulgação para o reposicionamento do território e fomentar a hospitalidade local”.

De facto, não é viável pensar tornar um território mais atractivo aos públicos internos e, em particular, aos externos se forem descuradas as infra-estruturas e os serviços de suporte às actividades económicas, à qualidade de vida e do meio ambiente (acessibilidades, saneamento básico, abastecimento de água, redes energéticas, equipamentos colectivos,...). Apesar dos públicos, estes requisitos podem considerar-se elementares na competitividade territorial.

Os atractivos a que um território pode deitar mão são variados, pese embora existirem localidades que tenham poucas ou até nenhuma atracções⁴⁵. No Quadro 12 sintetizam-se os atractivos mais relevantes.

Porém, tentar aliciar os públicos-alvo recorrendo apenas aos atributos básicos, não parece muito viável, porque os territórios apostam em todos os seus trunfos de persuasão, no contexto de uma forte concorrência. Por isso, torna-se inevitável dar ênfase aos atractivos locais existentes, para atrair novos recursos. Tal como KOTLER *et al.* (1994) sublinham, os atractivos “são características físicas e eventos que atraem cidadãos, novos moradores, visitantes, negócios e investidores.”

As localidades que contam com poucas atracções, podem trazer visitantes/turistas de distâncias razoáveis, mas frequentemente não os conseguem reter por mais de um dia. Outras possuem múltiplas atracções (como Paris, Londres ou Veneza). Estas não precisam de implementar estratégias para aumentar a atractividade, mas sim para garantir infra-estruturas e serviços de qualidade ao elevado número de clientes de que são objecto.

Contudo, a maioria dos territórios precisa de melhorar ou de gerar atractivos suficientemente convincentes para os tornar mais permeáveis à atenção dos clientes segmentados. É por esta razão que os territórios têm vindo a implementar políticas de revalorização de atractivos existentes e a desenvolver outros inovadores.

⁴⁵ Mesmo que uma pequena cidade, por exemplo, não tenha atracções físicas que estimulem a actividade turística, pode haver outros elementos que a tornam atraente (e não atractiva) para a realização de investimentos (quando a mão-de-obra é barata, o custo de solo é reduzido...). A sustentabilidade destes elementos é, contudo, mais frágil.

Não serão muitos os territórios com qualidades, infra-estruturas e toda a gama de atracções. Pelo facto de um atractivo ser de excepcional qualidade, isso não significa que atraia todos os públicos. Um território que tenha um bom património histórico e cultural pode apostar no turismo, mas pode não atrair negócios importantes que não dêem valor à dimensão estética.

Quadro 12 – Elementos potenciadores da atractividade turística de um território

Recursos	Características atractivas
Beleza e características naturais	Comporta as características do meio físico, que constituem uma mais valia em termos de atracção de visitantes, turistas e até de iniciativas empresariais. A existência de praias, montanhas (neve), reservas cinegéticas, lagos, etc., são trunfos que podem trazer proveitos a um território (sendo igualmente importante a sua protecção). Por vezes, nestes locais surgem associados eventos de natureza desportiva, recreativa ou de simples contacto com a natureza (caminhadas, BTT, para-pente, <i>windsurf</i> ...). O vale do Douro, por exemplo, agrupa estes atractivos.
História e património edificado	Os territórios que souberam preservar os locais que serviram de pano de fundo a eventos históricos e que reflectem épocas passadas, actuam como um imán para visitantes e turistas. O património histórico de grande interesse (por vezes classificado a nível mundial pela UNESCO) funciona como um atractivo que deve ser sempre potenciado, porque encerra elementos distintivos face a outros territórios. A cidade de Évora ilustra um bom exemplo desta situação.
Atracções culturais	A aposta na animação cultural beneficia tanto os próprios moradores, como recursos exógenos (turistas e investidores). À cabeça destes atractivos figuram as instituições de ensino superior, que atraem um segmento bem determinado que, por consequência, arrasta consigo outros equipamentos e serviços. Mas as atracções culturais também podem ser motivadas pela existência de museus, bibliotecas, orquestras, etc.. Coimbra, por exemplo, destaca-se neste domínio.
Actividades de recreio e desporto	As áreas recreativas/lazer devem ser oferecidas por todos os territórios aos seus moradores e, a sua qualidade, pode captar outros do exterior. A panóplia das actividades de lazer é muito vasta e engloba desde jardins zoológicos aos parques de diversão, da existência de casinos a discotecas prestigiadas. Certas localidades fizeram do entretenimento a sua principal indústria (como Monte Carlo ou Las Vegas). Os grandes clubes desportivos, principalmente de futebol, conferem várias vantagens ao seu território: na promoção da imagem, pela deslocação de milhares de adeptos que investem em agências de viagens, hotéis, restaurantes, bares, etc..
Eventos	Os territórios concorrem entre si com muito afinco para organizarem eventos especiais como Jogos Olímpicos, Feiras Internacionais ou torneios desportivos europeus ou mundiais (veja-se o exemplo ainda recente da disputa pela organização da <i>Regata America's Cup</i> , que envolveu Marselha, Lisboa, Veneza e Valência e que, esta última, arrebatou). Nesta categoria também se incluem festivais de música, feiras gastronómicas, mostras de artesanato, etc.. O seu objectivo é sempre o mesmo: incrementar a atractividade local. Refira-se a título ilustrativo, o caso da pacata Vilar de Mouros que se notabilizou pela organização do festival de música <i>rock</i> .
Edifícios, monumentos e esculturas	Uma outra solução para destacar uma localidade das restantes consiste na preservação de edifícios, monumentos e esculturas. As pessoas percorrem longas distâncias para visitar locais interessantes. Veja-se o caso do Paternon que, ao longo de 2500 anos, tem gerado receitas a Atenas ou a influência da Torre Eiffel na atracção de turistas a Paris. A execução de edifícios/esculturas por parte de arquitectos/artistas de renome internacional, conjugada com a originalidade da obra pode ser motivo de visitas em massa. É o caso do museu de Bilbao.

Baseado em KOTLER *et al.*, 1994.

2.5.4. Divulgação da imagem do território

Como já foi dito, a imagem relaciona-se com a componente imaterial das políticas territoriais de marketing. Num plano estratégico de marketing, a veiculação de uma imagem forte e credível (ou seja, baseada em trunfos locais sustentados) pode ser decisiva para seduzir a

chegada dos clientes pretendidos. Por isso, num plano desta natureza, procura-se encontrar qual a melhor imagem do território que vai de encontro ao público desejado. Há aqui dois aspectos que merecem uma reflexão mais detalhada. Em primeiro lugar, quanto mais precisa e rigorosa for a segmentação dos públicos-alvo, mais eficaz será o processo de reposicionamento da imagem. Isso permite canalizar esforços para solidificar a atractividade dos atributos distintivos do território face ao seu mercado. Além disso, permite delinear um programa mais direccionado ao seu mercado, através dos meios considerados mais apropriados. Torna-se assim consensualmente reconhecido que para impedir a saída dos públicos internos convencidos pelos argumentos dos outros territórios e para que os externos o tenham em consideração no momento de decisão, é relevante o desenvolvimento de um programa de promoção e divulgação que comunique eficazmente as potencialidades locais.

Em segundo lugar, pelo facto da imagem dos territórios não ser objectiva e imutável ao longo do tempo, as entidades territoriais envolvidas no plano devem ser capazes de afiná-la. Muitas vezes, a imagem que perdura na mente dos públicos-alvo estende-se para além da sua «validade», o que se pode tornar mais preocupante quando uma comunidade está empenhada em corrigir uma má imagem proveniente do passado.

Depois de segmentar os públicos-alvo, de avaliar as suas expectativas e aspirações, é pertinente conhecer as percepções que têm sobre a imagem do território. Ou seja, procura-se auscultar os atributos que um certo público utiliza para caracterizar um local⁴⁶. A avaliação da imagem que os clientes têm permite concluir o seu grau de conhecimento sobre o território.

Uma vez recolhidas e conjugadas todas estas informações, procede-se à formulação da imagem que irá divulgar o território, com a mira apontada ao público pretendido. Ainda assim, a imagem deve reunir alguns requisitos, segundo o MAXMAN INSTITUTE (1996):

- i) deve ser válida, isto é, honesta (não divulgar uma realidade diferente da existente);
- ii) deve ter credibilidade (não lhe basta ser válida, mas também sustentada);
- iii) deve ser atraente (invocando os atractivos em residir, visitar ou investir no território);
- iv) deve ser diferenciada (referindo-se a temas/atributos distintos dos mais habituais);
- v) deve ser simples (muitas imagens de um mesmo território podem gerar confusão).

A promoção da imagem territorial faz-se recorrendo a duas técnicas principais (NUNES, 1999): os slogans e os símbolos visuais. Os slogans são frases breves, simples e imaginativas que resumem a imagem que se pretende ver formulada para o segmento alvo. Oferece uma visão global do local, uma plataforma a partir da qual a imagem de uma localidade pode ser ampliada⁴⁷. Os símbolos visuais incorporam uma ideia do território, devem ser utilizados em todos os materiais de promoção (para consolidar a sua imagem). E devem articular-se com o slogan. O

⁴⁶ Uma das técnicas de o efectuar consiste na utilização de mapas de avaliação. Este método faz a avaliação do território com base nas impressões visuais e territoriais dos entrevistados através de uma classificação do tipo: *Gosto Muito/ Gosto/ Gosto - Não Gosto/ Não Gosto/Não Gosto Nada*. Quando as respostas incidirem mais sobre as duas últimas possibilidades, as entidades responsáveis pelo plano estratégico têm em mãos um sério problema de imagem (MAXMAN INSTITUTE, 1996).

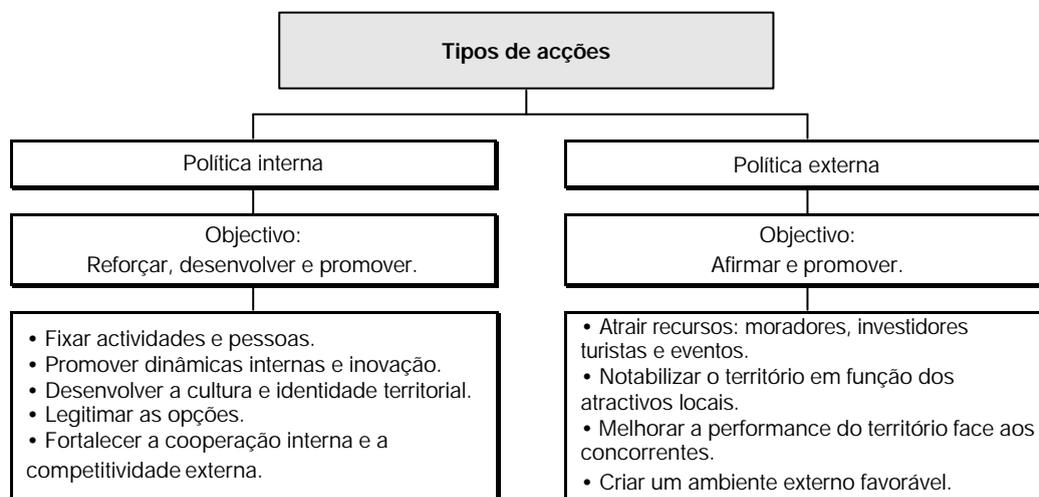
⁴⁷ Um bom exemplo de um slogan que pretende promover a imagem de um território foi concebido em Guimarães (*Aqui Nasceu Portugal*), acompanhado por uma torre medieval que evoca o património histórico da cidade e do concelho, passando a ser utilizado em todo o material de promoção (NUNES, 1999).

objecto de estudo, Almeida, já recorre a esta técnica, ao utilizar em folhetos, cartazes, placas informativas, etc., o símbolo da *estrela* que a estrutura muralhada configura.

Num plano de marketing estratégico podem utilizar-se vários instrumentos de grande influência para promover um local de acordo com o mercado que for segmentado. Para além desta, há outras condicionantes que podem determinar a escolha do canal de divulgação do território: as disponibilidades financeiras, o impacto que se pretende desencadear, a abrangência geográfica, a precisão com que foi seleccionado o público-alvo, etc.. As acções de divulgação de um território podem dividir-se em dois grandes grupos: a política interna, com vista à fidelização e permanência dos recursos e a externa, com vista à sedução dos exógenos (Figura 10).

A política interna visa dois objectivos. Averiguar as necessidades da população e de outros recursos presentes, as suas expectativas para implementar as soluções mais adequadas para manter o nível de satisfação (evitando que saiam). Por outro lado, a comunicação interna exerce um efeito positivo sobre a opinião e a representação que as pessoas têm do território. Pretende gerar aspectos favoráveis para os recursos internos e, com esta atitude, constituir uma imagem abonatória para os que se encontram no exterior. A implicação dos actores no projecto do território é um dos aspectos cruciais para o sucesso das acções de dinamização e de desenvolvimento, nomeadamente ao nível da celebração de parcerias, que abracem os recursos internos em torno de projectos comuns.

Fig.10 – Acções de marketing e de divulgação territorial



Baseado em CIDRAIS, 1998.

Relativamente à política externa, ela pretende atingir os públicos externos, divulgar a imagem e a marca por outros territórios, com o intuito de os atrair, sendo esta a pedra de toque da competitividade. É, por isso, que neste campo se têm desenvolvido a maior parte das técnicas de marketing territorial e urbano. Nas iniciativas de visibilidade exterior de uma localidade, enquadram-se eventos mediáticos, a promoção de vendas turísticas e de produtos locais, entre outras, através dos meios mais adequados para atingir os públicos segmentados. Esta

preocupação vai de encontro à opinião partilhada por NOISETTE e VALLÉRUGO (1996) que consideram importante a definição de uma política de comunicação externa com o objectivo de atrair as atenções, de criar envolventes favoráveis à tomada de decisões vantajosas em relação ao território e dar notoriedade aos seus aspectos positivos.

NUNES (1999) aponta quatro tipologias que podem utilizar-se para promover os atractivos e os atributos de um território: “a comunicação de massa (incluindo anúncios publicitários e relações públicas), a comunicação selectiva (técnicas de marketing directo), incentivos promocionais (onde se enquadram as promoções especiais) e a comunicação pessoal (contactos directos)”. As principais virtudes e os maiores inconvenientes destes tipos de promoção resumem-se no Quadro 13.

A publicidade consiste num meio em que a imagem é veiculada de um modo não pessoal através de um patrocinador identificável. Este canal insere-se no grupo de *comunicação de massa*, sendo os atributos do território divulgados em documentos impressos (revistas, jornais, cartazes) ou através de transmissões televisivas, via rádio, *Internet* e outros meios mais generalistas. As relações públicas são o outro canal de comunicação massiva. Neste caso, o objectivo passa pela obtenção de uma publicidade favorável, da criação de uma boa imagem pública e da tentativa de eliminar elementos desfavoráveis. Entre os seus principais instrumentos contam-se os artigos e as crónicas de opinião, as reportagens, os patrocínios, os seminários, a publicidade de eventos, etc.. Este meio desfruta de uma maior credibilidade que a publicidade, para além de não ser pago. A respeito da relevância das relações públicas na divulgação do território, CIDRAIS (1998) especifica que “pretendem a formação de opiniões favoráveis através de diversas formas de comunicação. As relações públicas funcionam como interface entre a gestão, a organização e os seus públicos”. De certa forma, as relações medeiam o relacionamento entre as entidades territoriais e o público, procurando trazer dividendos àquelas.

Em relação às técnicas de comunicação selectiva, como o próprio nome indica, elas incidem sobre um público-alvo bem delineado. A aposta aqui reside numa elevada interactividade entre os agentes envolvidos no plano e o mercado segmentado, sendo os contactos por telefone e por correio (incluindo o electrónico) os instrumentos mais vulgares. A interactividade resulta de um contacto personalizado entre a entidade promotora e o *comprador*, durante o qual podem ser prestadas informações, esclarecimentos, etc. em tempo real (por exemplo, por telefone).

Os incentivos promocionais de um território englobam o recurso a estímulos que possam levar ao investimento ou à atracção de novos residentes. Esta técnica, apesar de dispendiosa, pode surtir amplos resultados, na medida em que oferece um incentivo real aos *compradores*. De entre os estímulos mais comuns encontra-se a redução/isenção de impostos, habitação subsidiada, solos a baixo preço, financiamentos especiais, a oferta de água, etc..

A comunicação pessoal implica uma apresentação presencial com um ou mais possíveis investidores/novos moradores. É a forma de comunicação em que há um confronto pessoal e que, por isso, pode ser mais convincente e esclarecedora. É a mais apropriada para as formas

mais complexas de atracção territorial (como, por exemplo, ao nível da captação de indústrias, de multinacionais e de certos eventos mobilizadores: exposições, congressos...).

Por último, a hospitalidade completa o elenco de intervenções que podem tornar uma localidade mais atractiva. O carácter hospitaleiro de um território pode ser um trunfo final para persuadir clientes-alvo, para reter os internos e para que todos divulguem esta sua faceta. A hospitalidade de um território não se mede apenas pelo carácter acolhedor e simpático dos seus moradores, mas também pela existência de um conjunto de serviços e de infra-estruturas eficazes, de ambientes tranquilos e seguros, de bons postos de informação, de placares, sinaléticas adequadas, etc.. A qualificação dos recursos humanos presentes nas unidades hoteleiras e de restauração também é digna de registo.

Como é próprio da metodologia do planeamento estratégico, o marketing territorial também não cessa após a divulgação do território pelos públicos-alvo, pois na actual conjuntura de concorrência, é tão difícil atrair os recursos externos como manter os existentes e aqueles que se *internalizam*. É necessário ir avaliando as expectativas e as necessidades destes recursos no sentido de, com respostas adequadas, conservar a sua presença e, ao mesmo tempo, promover esta imagem benéfica no exterior para seduzir novos *compradores*.

Quadro 13 – Principais vantagens e desvantagens dos diferentes meios de promoção

Meios	Características
Publicidade	<ul style="list-style-type: none"> • Atinge todos os públicos-alvo. • O carácter público confere uma certa legitimidade ao território e seus produtos. • Segue uma oferta padronizada. • Cria uma percepção positiva entre os públicos, devido à repetição da mensagem. • É muito expressiva (som e imagem), a ponto, que pode diluir o conteúdo da mensagem. • É impessoal: o público não sente a obrigação de prestar atenção, nem de investir. • Revela-se, normalmente, muito dispendiosa do ponto de vista financeiro.
Relações públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Maior credibilidade (as notícias parecem mais autênticas que as da publicidade). • É subtil: o aliciamento chega ao público-alvo sob a forma de notícia e não de anúncio. • Utiliza-se na promoção de novos produtos, para corrigir boatos que desfiguram a imagem do território. • Gera impactos muito favoráveis. • Exige uma boa equipa que promova e faça circular a informação.
Marketing directo	<ul style="list-style-type: none"> • É muito interactivo: o alvo que recebe a mensagem pode interagir e comunicar com as entidades promotoras. • É muito selectivo: os públicos-alvo são seleccionados para receber as mensagens. • Em função da resposta dos clientes, esta técnica permite avaliar o sucesso do plano de marketing. • A relação custo/pessoa é muito superior aos anúncios publicitários. • Tem sido muito utilizada em marketing territorial.
Incentivos promocionais	<ul style="list-style-type: none"> • Contém incentivos que podem ser decisivos na escolha por partes dos <i>compradores</i>. • Desencadeiam respostas mais céleres por parte dos clientes, do que outras técnicas. • Despertam o interesse do segmento escolhido pelo território – são muito apelativos. • Podem não ser sustentáveis, despoletando apenas acções de curta duração, não gerando preferências de longa duração.
Comunicação pessoal	<ul style="list-style-type: none"> • É a técnica mais interactiva, pois implica a presença entre as duas partes (onde é possível proceder a ajustes imediatos). • É persuasiva, perante destinatários que revelam elevada predisposição em responder afirmativamente às acções de promoção. • Origina o estabelecimento de relações mais sólidas entre o <i>vendedor</i> e o <i>comprador</i> – há quase a instituição de um compromisso entre ambos.

Baseado em KOTLER *et al.*, 1994.

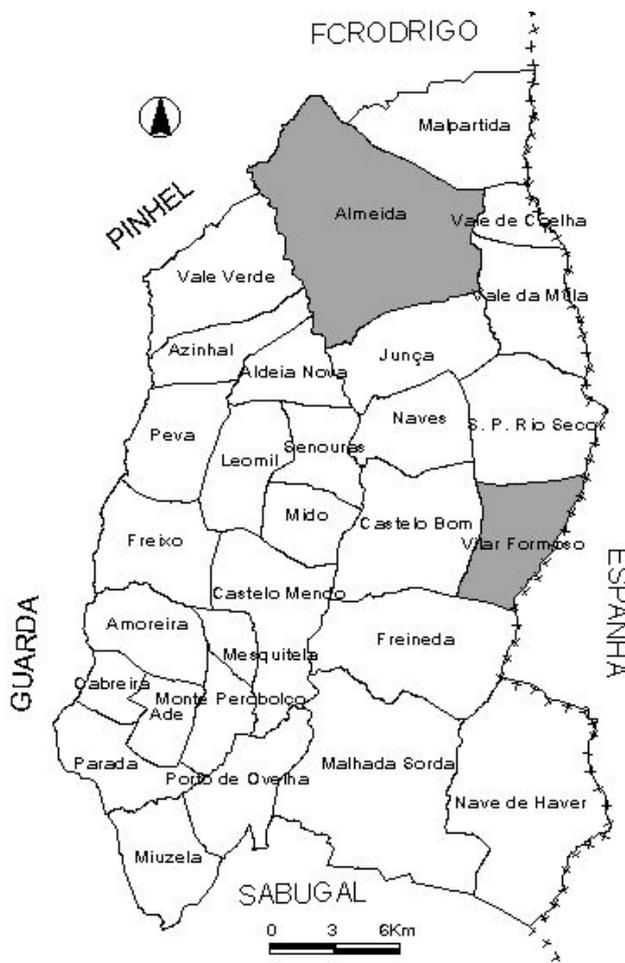
3 – O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NA DINAMIZAÇÃO DE ALMEIDA

3.1. AS GRANDES QUESTÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE ALMEIDA

Como se definiu previamente, constitui preocupação central da presente investigação tentar responder à questão de como afirmar e potenciar o desenvolvimento de Almeida através de uma utilização adequada das metodologias do planeamento estratégico e do marketing territorial, face às suas condições internas e externas. Paradigma de uma região periférica do território nacional e da própria União Europeia, a Beira Interior Norte (BIN), Almeida debate-se com os problemas decorrentes do modelo de desenvolvimento económico e social que privilegiou o litoral em detrimento do interior, nomeadamente com um processo de despovoamento em curso há algumas décadas e de empobrecimento económico. O concelho de Almeida (Figura 11), localiza-se no extremo oriental do distrito da Guarda, confina com a região espanhola de

Castela-Leão a Leste e com os concelhos de Figueira de Castelo Rodrigo, Pinhel, Guarda e Sabugal a Norte, Oeste e Sul respectivamente. Inserido na Raia Histórica da Beira, o concelho apresenta uma área de 504Km². Fruto da sua localização periférica, Almeida comporta outros eventuais estrangulamentos à sua dinamização como: a fraca expressão demográfica, o envelhecimento populacional, o reduzido número de equipamentos e de serviços e a sua posição fronteiriça. Recorrendo a uma perspectiva de integração de estratégias e de práticas de desenvolvimento regional, no âmbito da temática do planeamento estratégico numa óptica de marketing, pretende-se detectar o potencial de crescimento de Almeida.

Fig.11 – Divisão administrativa do concelho de Almeida



Baseado em: Página Web do Instituto Geográfico Português, 2005.

de análise passível de ser tratado durante o horizonte temporal da investigação e, por outro, à oportunidade de trabalho e de um maior contacto com a realidade do concelho em causa.

Não ousamos desenvolver um *plano estratégico* para o caso de estudo, mas antes reflectir sobre as linhas estratégicas que lhe auspiciam um futuro mais promissor, aferindo, com base na opinião dos agentes locais mais representativos, quais os vectores em que deve estruturar-se o desenvolvimento e a sua disponibilidade para participarem no processo de planeamento estratégico. Por fim, é de realçar que o caso de estudo é constituído não só pela Vila Histórica de Almeida, como também por Vilar Formoso⁴⁸, por se considerar que estes são os dois aglomerados urbanos mais importantes do concelho, embora com vocações diferentes, que, articuladamente, podem melhorar as suas performances de desenvolvimento e as do próprio concelho.

3.1.1. Do PDM a uma metodologia estratégica

Como se referiu na subsecção 2.3.6, deve prevalecer um espírito de articulação entre os diversos planos com incidência no território. O objectivo de um plano estratégico não é o de suplantar os restantes instrumentos, mas sim complementá-los, sendo que no caso dos planos directores, estes devem orientar-se pelas linhas estratégicas que tenham sido definidas, tal como sustentam diversos autores como FERRÃO (2000).

No caso de Almeida, os únicos planos vigentes são de escala municipal e de tipologia *normativa*: o PDM, de 1994, que se encontra em fase de revisão e quatro planos de pormenor, que se encontram em fase de aprovação⁴⁹. A vila nem nenhum dos outros aglomerados dispõem de qualquer documento estratégico individual ou articulado com municípios vizinhos. Por conseguinte, o principal documento orientador da política de ordenamento territorial é o PDM. Embora a sua elaboração se tenha efectuado ao abrigo do já revogado Decreto-Lei 69/90, de 2 de Março, na sua configuração esteve já presente uma reflexão estratégica sobre a problemática do desenvolvimento sócio-económico do concelho. Ou seja, para além de assumir um carácter regulador do uso do solo (a sua principal vocação), o PDM de Almeida assumia como objectivo contrariar a tendência de quebra populacional, apostar no desenvolvimento económico, sem pôr em causa a integridade dos valores patrimoniais e ambientais do território. Para levar por diante estes objectivos, o PDM centrou esforços em três linhas estratégicas apresentadas na Figura 12.

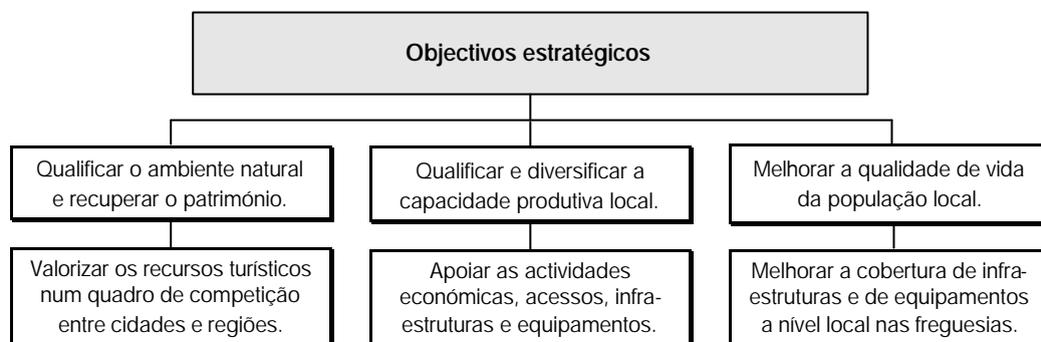
No preâmbulo do Regulamento do PDM de Almeida não passa despercebida a utilização de um vocabulário familiar ao planeamento estratégico (menos vulgar nos documentos reguladores do uso do solo). Por exemplo, é referido que o desenvolvimento deve “tirar partido dos valores patrimoniais e ambientais que constituam vantagens comparativas do concelho face a um litoral desenvolvido, mas descaracterizado”. Mais adiante, o Regulamento é comparado a uma mola que “sem quebrar ou deformar, se adapta a forças que sobre ela se exercem”, numa

⁴⁸ Os dois aglomerados urbanos encontram-se classificados como vilas urbanas. Se no caso de Almeida as suas origens se perdem no tempo, tendo recebido foral por D. Dinis em 1296, a elevação de Vilar Formoso a vila é bem mais recente (1988), encontrando-se essa classificação consagrada na Lei nº20/88, de 1 de Fevereiro de 1988. São os dois aglomerados urbanos mais importantes do concelho.

⁴⁹ Os planos aqui em causa são: o Plano de Conservação e de Recuperação do Centro Histórico de Almeida, o Plano de Conservação e de Reabilitação de Castelo Mendo (Aldeia Histórica), o Plano de Conservação e de Reabilitação de Castelo Bom e o Plano de Conservação e de Reabilitação do Núcleo Antigo de Vilar Formoso.

tentativa clara de articular força (das normas) e flexibilidade (adequando-se à evolução da realidade). Refere-se mesmo que o Regulamento é “um instrumento para a gestão da incerteza, proveniente da impossibilidade de pré-determinar a acção dos diversos agentes intervenientes na transformação do uso do solo num período de 10 anos”. Vislumbram-se, pois, vários princípios que, no nosso entender, são muito positivos para a gestão do território, nomeadamente pela atitude pro-activa e dinâmica, no sentido de aproveitar todas as escassas oportunidades de desenvolvimento que possam surgir. Isso é visível, por exemplo, na possibilidade de edificação em *área rural*, desde que se tratem de unidades de interesse para o município (como equipamentos turísticos) ou de indústria isolada não enquadrável em zonas industriais, sendo a elaboração de um plano de pormenor e a boa integração paisagística dois requisitos a ter em atenção no último caso.

Fig.12 – Objectivos estratégicos do PDM de Almeida



Baseado em: CMA, 1994.

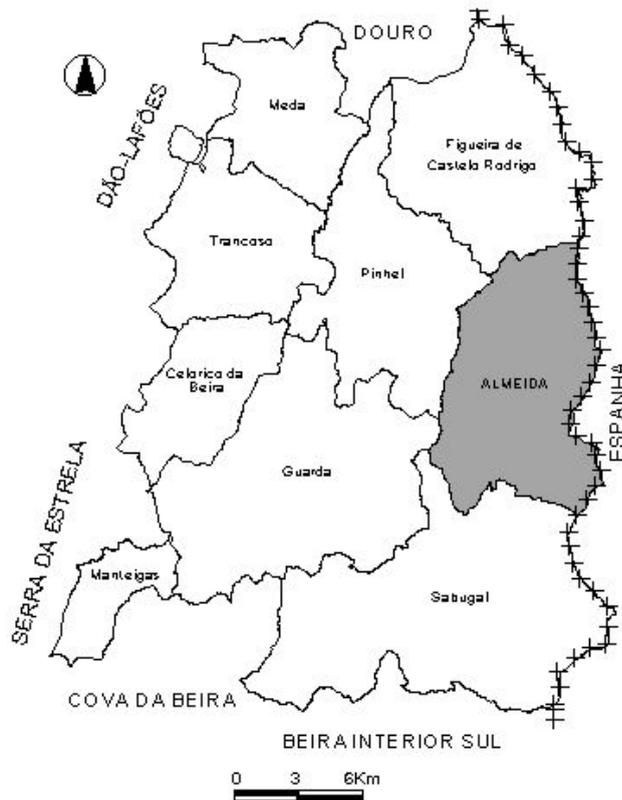
Relativamente à articulação dos futuros planos de pormenor com a metodologia estratégica, ela torna-se mais ambígua, muito por causa do carácter cautelar, de disciplina urbanística e de balizamento de normas apertadas (tais como relativamente à implantação de edifícios, cêrceas, materiais, tipologias e usos admitidos). Embora alguns autores considerem esta figura de planeamento como um entrave ao desenvolvimento, pela inflexibilidade que promove, estes planos de pormenor ao pretenderem conservar e recuperar o valioso património existente, sobretudo nas Aldeias Históricas de Almeida e de Castelo Mendo, articulam-se com o objectivo estratégico do PDM de qualificar o património concelhio.

3.1.2. Inserção territorial de Almeida – as suas implicações

Em conformidade com o que foi dito na subsecção 2.4.2, no planeamento estratégico, a análise de um território deve alargar-se à região em que se insere, não só para avaliar as oportunidades e ameaças ao seu desenvolvimento, mas também para detectar as suas vantagens comparativas, com vista à implementação das medidas mais eficazes. No caso concreto, a inserção territorial de Almeida pretende confrontar a dinâmica do futuro deste território

com as dinâmicas em curso na região em que está integrado, a BIN⁵⁰ (representada na Figura 13), com as vizinhas localidades espanholas e com o seu território de influência mais natural: a sub-região de Riba-Côa (constituída pelos concelhos de Figueira de Castelo Rodrigo, Almeida e

Fig.13 – Almeida na Beira Interior Norte



Baseado em: Página Web do Instituto Geográfico Português, 2005.

que afirme o papel de Almeida nestes dois espaços, o que obviamente transcende o quadro de desenvolvimento consagrado no PDM.

A BIN apresenta uma reduzida densidade populacional (28 hab/km² segundo o censo populacional de 2001), destacando-se a cidade da Guarda como centro polarizador de toda a região. Trata-se de um espaço em decréscimo demográfico (-2,76% de 1991 para 2001), onde todos os concelhos perderam população, à excepção da Guarda (+13,7%) e de Pinhel que a manteve. Tal como indica o MP (1999) estamos perante uma região com fraca dinâmica demográfica (despovoamento) a par de uma tendência de reconcentração populacional e funcional no principal centro urbano, a Guarda, que acolhe 38% da massa demográfica de toda a região. Numa lógica de um sistema urbano regional, em que a dinâmica de cada centro deve ser cruzada com o índice populacional e com o respectivo perfil funcional, a Guarda supera

Sabugal). Estes últimos são municípios raianos que têm especificidades geográficas, económicas e sociais idênticas, razão pela qual constituem uma sub-região que apresenta problemas e potencialidades comuns.

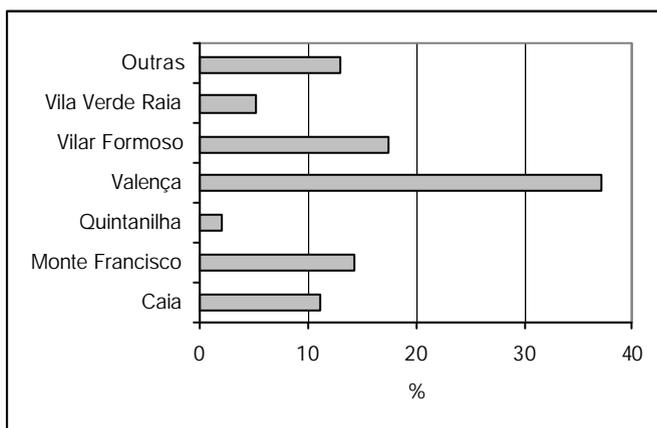
Em qual destes territórios se deve afirmar Almeida na óptica de uma abordagem estratégica? Na verdade, os dois escalões territoriais são complementares, porque a capacidade de Almeida se afirmar e dinamizar numa economia debilitada como a do seu espaço de proximidade, condicionará o seu papel à escala de toda a Beira Interior. O que se pretende é então desenvolver uma metodologia

⁵⁰ A Beira Interior Norte é integrada por nove concelhos: Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal e Trancoso. No global apresenta uma área de 4069 Km², onde residiam, segundo o censo populacional de 2001 (INE, 2002) 115325 habitantes.

claramente os restantes centros urbanos, que se resumem a pequenas localidades sedes de concelho (das quais algumas detêm o estatuto de *cidade*⁵¹). O concelho de Almeida ocupa o sexto lugar em termos demográficos e o quarto em termos de unidades funcionais, de acordo com o Inventário Municipal da Região Centro (INE, 2002). Embora a uma enorme distância da Guarda, Almeida encontra-se em pé de igualdade, e até suplanta diversos territórios da região, em termos de massa demográfica e de unidades funcionais. Como se aludiu atrás, na luta pela competição de recursos há três níveis de concorrência (superior, inferior e de igual porte). Neste aspecto, a Guarda encontra-se no patamar superior, pelo que, o que se pretende é reforçar a capacidade atractiva de Almeida em relação aos seus mais directos competidores (embora isso não signifique isolar-se deles), promovendo a potenciação dos seus recursos e evitando a sua saída para o exterior.

A inserção territorial de Almeida debate-se também com factores críticos. Um dos mais relevantes tem a ver com a sua localização transfronteiriça. A BIN é a região que, pela sua proximidade, detém um especial papel de cooperação com a região espanhola de Castela e Leão, embora isso não chegue, pois o seu fraco dinamismo económico permite a interferência de regiões mais distantes (Viseu ou Aveiro, por exemplo). Na verdade, Vilar Formoso possui uma das mais importantes fronteiras terrestres do país, alicerçada em dois eixos fundamentais: o ferroviário (Linha da Beira Alta) e, sobretudo, a A25/IP5, a principal rodovia de acesso à Europa. Salienta-se que 75% do tráfego rodoviário de mercadorias de e para a Europa atravessa Vilar Formoso (O PÚBLICO, 2004), pelo que esta fronteira se *especializou* no tráfego rodoviário de mercadorias. Segundo a Direcção Geral de Turismo (DGT, 2001), o segundo maior contingente de estrangeiros a entrar em Portugal por via terrestre em 2000, atravessou a fronteira de Vilar Formoso (Figura 14).

Fig.14 – Entrada de estrangeiros nas fronteiras em 2000



Baseado em: DGT, 2001.

Em termos absolutos, esse valor superou os 3,9 milhões de entradas. Só a fronteira de Valença conseguiu um melhor registo. Verifica-se ainda que o número de visitantes que entrou na fronteira de Vilar Formoso duplicou durante a última década (Figura 15), tendo sido esse crescimento quase sempre contínuo. Em relação ao fluxo de entradas ao longo do ano (Figura 16), apresenta-se a informação mais

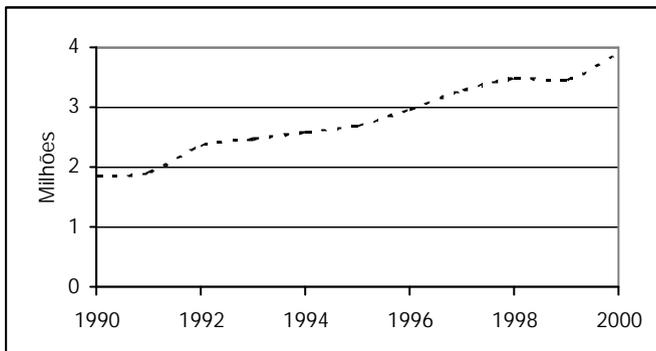
⁵¹ Deste conjunto, a cidade de Pinhel é a mais antiga, remontando a sua elevação a 25 de Agosto de 1770, por Alvará Régio de D. José I. Bem mais recente (2005) é a passagem à categoria de cidade de Meda, Trancoso e Sabugal, elevação consagrada nas Leis 6/2005, 7/2005 e 8/2005, todas de 26 de Janeiro de 2005.

em termos absolutos, significa que mais de 1,1 milhões de pessoas passou a fronteira naquele mês. A marcação generalizada de férias e o maciço volume de emigrantes que visita o país

naquele mês justificam este valor.

Segue-se o mês de Julho, com quase 0,5 milhões de entradas e, curiosamente, Abril, o que se deve justificar à ocorrência da Páscoa e à marcação de férias por parte de muitos naquela altura. O mês de Março foi aquele que menos estrangeiros viu passar (apenas 1,4% do total).

Fig.15 – Estrangeiros entrados em Vilar Formoso: 1990-2000

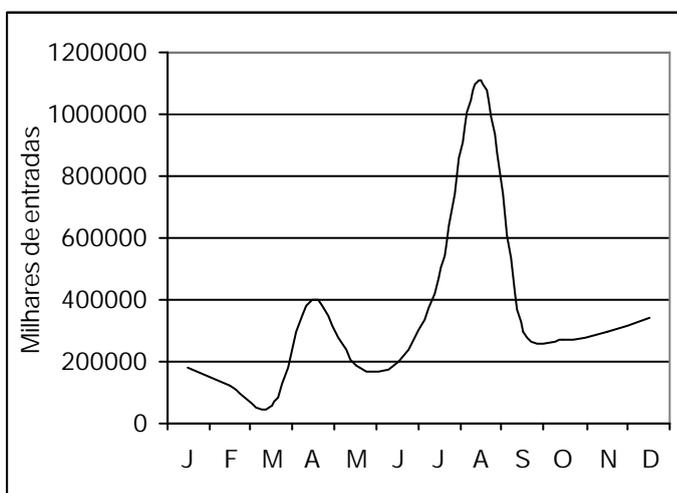


Baseado em: DGT, 2001.

que Vilar Formoso e, assim, o próprio concelho, têm uma vocação transfronteiriça que deve ser explorada, não só por se tratar de uma porta de entrada no país, como ao nível do relacionamento com a vizinha região espanhola. Porém, esta vocação natural embora figure como uma oportunidade de desenvolvimento, se nada for feito no sentido de a aproveitar, pode transformar-se numa ameaça. Ou seja, ao invés de se tornar num local de *paragem* e de captação de recursos, pode transformar-se num local de *passagem*, não retirando dividendos da

sua posição.

Fig.16 – Estrangeiros entrados em Vilar Formoso em 2000



Baseado em: DGT, 2001.

Embora a localização de Almeida possa assumir-se como uma vantagem comparativa, um factor de liderança e de mais-valia face aos centros vizinhos, a débil massa demográfica e de recursos que apresenta pode comprometer a sua vocação transfronteiriça. Neste contexto é importante referir-se a existência de dois programas comunitários que visam combater as fragilidades dos espaços transfronteiriços, nos quais têm

incidência vários níveis de pobreza (VAZ, 2004). O INTERREG III preconiza "o desenvolvimento harmonioso e equilibrado dos territórios de fronteira, com um vasto leque de oportunidades para reposicionar as economias periféricas do espaço transfronteiriço no seio dos Estados-Membros da União Europeia" (DGDR & DGFCFT, 2003). Neste programa Almeida enquadra-se na sua vertente A, que promove a cooperação transfronteiriça entre regiões fronteiras vizinhas e cujo objectivo é o desenvolvimento, a cooperação económica e social através de estratégias conjuntas

e de programas de desenvolvimento. Este programa apela ao diálogo, à concertação, a parcerias (inclusive com privados), financiando diversas acções e investimentos. Em vigor está também o programa LEADER+ (2000-2006), cuja meta é promover a inovação e a diversificação das actividades que se desenvolvem em meios rurais. A inovação efectua-se numa perspectiva de «mainstreaming», ou seja, na incorporação das directrizes do programa nas políticas de desenvolvimento rural. CANCELA *et al.* (2001) resumem em seis as propostas do LEADER+ : “a estratégia territorial, o enfoque ascendente, a cooperação horizontal e público-privada, o enfoque integrado ou multisectorial, a organização em rede, e a gestão descentralizada e global do financiamento”.

3.2. DIAGNÓSTICO E ANÁLISE ESTRATÉGICA

Indo de encontro ao defendido na subsecção 2.4.2 do presente estudo, pretende-se nesta subsecção apresentar um diagnóstico detalhado do território em estudo, a fim de se aferir quais os recursos endógenos susceptíveis de potenciar o desenvolvimento e os recursos exteriores que figurem como oportunidades ou ameaças ao desenvolvimento de Almeida. Isso permitirá a identificação dos principais concorrentes e as competências dos territórios concorrentes da área de estudo. Para além desta análise interna e externa, procura-se ainda analisar os antecedentes de planeamento territorial implementados no município. Assim, o diagnóstico e a ulterior análise estratégica resultam do cruzamento de dois tipos de informação: uma de índole mais quantitativa, baseada em dados publicados por diversas entidades como o Instituto Nacional de Estatística ou da Direcção Geral do Turismo; e outra de natureza mais qualitativa, inspirada em documentação e na recolha da opinião dos actores mais representativos do município, através de entrevistas.

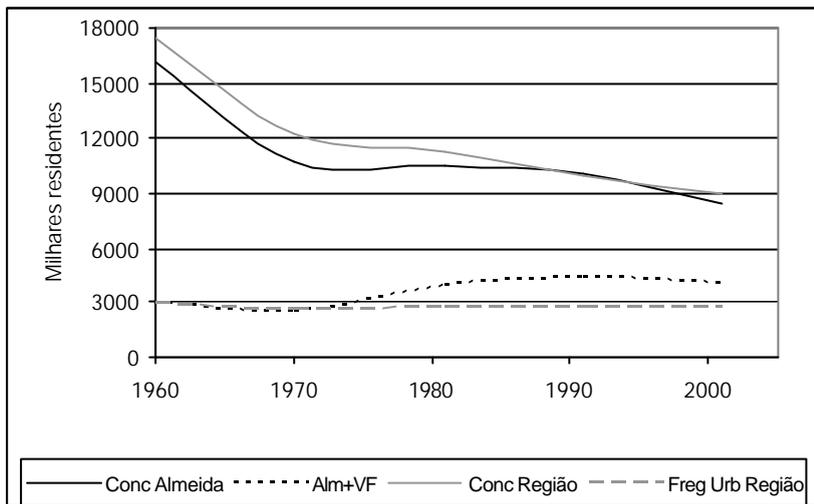
Os vectores de análise estratégica, apresentados nas subsecções seguintes, orientar-se-ão pela proposta de GÜELL (2000) incidindo sobre os seguintes domínios: Almeida face ao espaço envolvente; as condições de integração territorial, acessibilidades e transportes; os recursos naturais e o potencial endógeno da área em estudo; a estrutura urbana (o território face a si próprio); a análise da estrutura económica e criação de emprego e, por último, a dinâmica do sector turístico, considerado de capital importância para o desenvolvimento do território. Com base nestes vectores é que se irá proceder à análise estratégica e à performance de Almeida no seio do espaço envolvente.

3.2.1 . A área de estudo face ao espaço envolvente

Neste ponto passa-se à avaliação do papel da área de estudo no contexto da região em que se insere, de a comparar com os territórios de proximidade e de o situar no contexto dos centros urbanos da região. Em termos da BIN, a Guarda, dotada de uma maior centralidade e de uma maior *massa crítica*, inferioriza todos os territórios, razão pela qual os dados relativos a este concelho foram excluídos da análise, com o propósito de se obter uma comparação mais coerente entre os territórios do mesmo nível concorrencial.

Quando comparado com a média do conjunto dos centros urbanos da região (Figura 17), a área em estudo contabiliza um efectivo demográfico superior, pese embora a última década acusar uma variação negativa que supera o valor regional. Se Vilar Formoso nem nas décadas de maior fluxo migratório registou um saldo negativo, acabou por perder população nos últimos dez anos, o que somado ao decréscimo de Almeida, justifica aquela tendência de decréscimo. Por

Fig. 17 – Evolução da população no concelho e na região (1960-2001)



Baseado em: INE, 1963, 1973, 1983, 1993, 2002.

isso, não é de excluir que o desmantelamento das fronteiras subsequente ao Tratado de Maastricht (1992) esteve na origem da eliminação de serviços e de postos de emprego na vila e na consequente quebra da população residente.

Um outro aspecto advém da comparação entre o

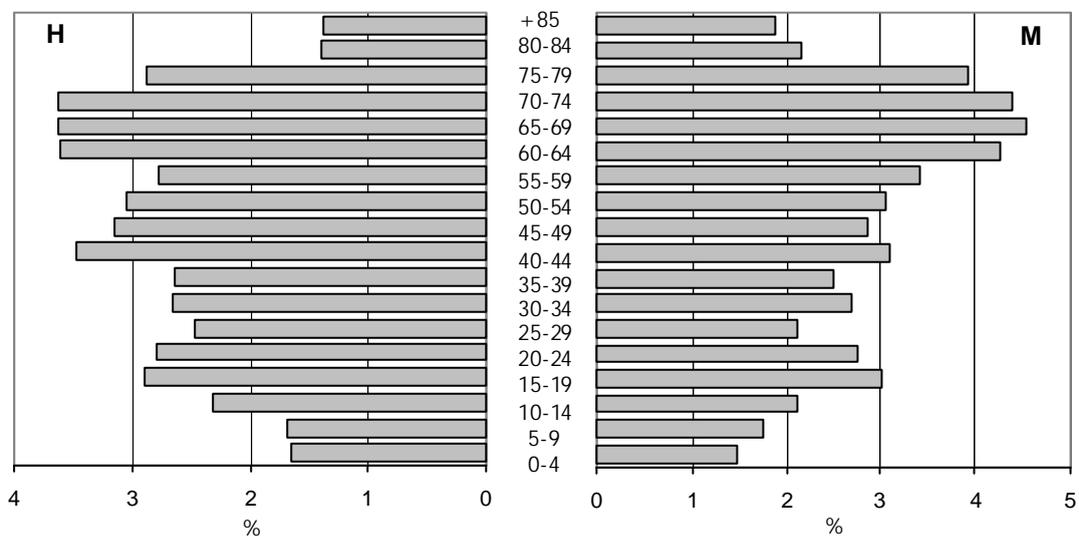
comportamento demográfico de Almeida com os restantes concelhos da BIN. Praticamente sem excepção, todos os concelhos perderam população nos últimos vinte anos, mas nas vilas sedes concelhias, essa tendência não foi tão linear, tendo havido mesmo aglomerados que ganharam novos efectivos na última década, como Celorico (+16%) ou Trancoso (+20%). O mesmo se passou com Almeida mas apenas na década de 80, tendo perdido esse valor no decénio seguinte. Nota-se assim que há uma tendência de perda de população nas freguesias menos populosas dos concelhos, acompanhada do crescimento de alguns dos aglomerados principais, fruto de natalidade, de deslocações e do regresso de antigos emigrantes. A situação de Almeida é particularmente desfavorável, porque não só os dois maiores aglomerados urbanos perderam população como, na última década, o concelho perdeu mais que qualquer outro da BIN (-19%).

A diminuição do quantitativo populacional é consequência de um saldo fisiológico muito negativo, quando comparado com outras regiões nacionais. Contudo, trata-se de um problema extensivo a todo o Interior, sendo que todos os concelhos da região registaram uma taxa de crescimento natural negativa. A de Almeida cifrava-se em -7,6% que, ainda assim, é menos desfavorável que a da região onde se insere (-9,6%). Esta situação tem reflexos ao nível da estrutura etária da população (Figura 18), produzindo desequilíbrios acentuados, decorrentes do envelhecimento populacional que, por sua vez, geram maiores encargos com pensões, cuidados de saúde e equipamentos de apoio social.

Este fenómeno verifica-se também em todos os concelhos da BIN, onde a quebra no grupo dos jovens atingiu -4,9% e a subida dos idosos superou os 5,2%. No caso de Almeida, a situação torna-se ainda mais preocupante, pois para além da diminuição dos efectivos jovens acompanhar a tendência regional, o aumento dos idosos com mais de 65 anos atinge os 8,1%. Com 30% na população total, os idosos perfazem quase o triplo de jovens com menos de 14 anos de idade. Por isso, a queda progressiva da população em idade fértil (população activa) deve-se à sua saída por dificuldade de obtenção de emprego ou por falta de possibilidade de continuar os estudos, situação que se repercute num acentuado desequilíbrio demográfico no concelho (e na região). Este problema assume-se desde já como uma das maiores fraquezas do território em estudo, sendo a sua inversão o maior desafio para o futuro. Como se disse (subsecção 2.3.4, alínea c), os recursos humanos são o maior recurso endógeno de um território, sem o qual não é imaginável o seu desenvolvimento. Embora conhecido de todos e tido como um objectivo do PDM, o abrandamento da queda populacional não se tem conseguido evitar, quer porque as medidas implementadas não foram as mais eficazes, quer por se tratar de um problema à escala regional, onde os pequenos aglomerados do Interior não têm argumentos para segurar os seus residentes.

No Quadro 14 sintetizam-se as estatísticas sobre diversos indicadores relativos à área em estudo, ao concelho de Almeida e à sua comparação com a região (BIN).

Fig.18 – Pirâmide etária do concelho de Almeida – 2001



Baseado em: INE, 2002b.

Em relação aos aglomerados urbanos existentes do outro lado da fronteira, segundo o Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es), em 2001, destacava-se o posto fronteiriço de Fuentes de Oñoro e Ciudad Rodrigo. Enquanto o primeiro apresentava uma massa populacional e funcional inferior à de Vilar Formoso, Ciudad Rodrigo estava claramente numa posição superior. Distando um pouco menos da área de estudo que a Guarda (30Km), a cidades espanhola

contabilizava quase 14 mil habitantes. É detentora de uma pujança económica superior à do espaço em estudo, alicerçada numa actividade comercial e num sector de serviços mais sólido. Além disso, apresenta um património histórico e arquitectónico muito valioso e preservado, igualmente relacionado com motivos de defesa fronteiriça (cidadelas fortificadas). Estes aglomerados debatem-se também com problemas de regressão demográfica (perderam, em média, 3,3% da população de 1991 para 2001) e de envelhecimento populacional: em média, o grupo de idosos com mais de 65 anos (19,5%) supera o grupo dos jovens com menos de 16 anos (15,5%). Em paralelo com a situação diagnosticada em Portugal, a província de Salamanca registava valores negativos de crescimento natural (-3,5‰), um valor de população activa a exercer maioritariamente actividade no sector dos serviços (54,8%), tendo também a agricultura um valor reduzido (11,5%). Mais favorável era a taxa de actividade com quase 50%.

Quadro 14 – Caracterização da área de estudo, do concelho de Almeida e da BIN⁵²

Elementos estatísticos de caracterização	Valores		Classe
Indicadores	Área de estudo	Concelho de Almeida	Relação conc/ BIN
Demografia			
Total de população	3972	8423	
Dinâmica demográfica 1991/2001	-10%	-19,2%	
Taxa de natalidade	8,8‰	7,6‰	
Taxa de mortalidade	7,8‰	14,7‰	
Taxa de mortalidade infantil (1997/2001)		13,7‰	
Taxa de crescimento natural	1,0‰	-7,1‰	
Densidade populacional (hab/Km ²)	58,4	16,3	
Proporção de população jovem (-14 anos)	13,2%	11%	
Proporção de população adulta (15 - 64 anos)	68,9%	59,2%	
Proporção de população idosa (+65 anos)	17,9%	29,8%	
Índice de dependência dos jovens	19,1%	18,6%	
Índice de dependência dos idosos	26,0%	50,3%	
Índice de dependência total	45,1%	68,9%	
Economia			
População empregada	1621	2785	
Proporção da população empregada no total	40,8%	33,1%	
Proporção de população que exerce actividade no sector primário	3,5%	15,1%	
Proporção de população que exerce actividade no sector secundário	16,5%	21,8%	
Proporção de população que exerce actividade no sector terciário	80,0%	63,1%	
Taxa de desemprego		7,8%	
Variação da taxa de desemprego 1991/2001		+4,3%	
Número total de empresas		144	
Pessoal ao serviço		697	
Número de indústrias transformadoras		15	
Número de estabelecimentos retalhistas		53	
Número de unidades hoteleiras/restauração	37	42	

⁵² Na análise efectuada, os dados que não se referem ao ano de 2001 encontram-se devidamente especificados. Não foram incorporadas as estatísticas referentes à Guarda, por se considerar um território competidor de nível superior, que leva vantagem na esmagadora maioria dos indicadores analisados.

Volume de vendas das sociedades (milhares euros)		35528	
Saúde			
Número de centros de saúde	1	1	
Extensões do centro de saúde	1	3	
Número de médicos por cada 1000 habitantes	3,6	1,3	
Número de farmácias	2	2	
Educação			
Número de estabelecimentos de ensino pré-escolar (2002)	2	5	
Número de estabelecimentos de ensino básico (2002)	5	20	
Número de estabelecimentos de ensino secundário (2002)	2	2	
Número de estabelecimentos de ensino profissional (2002)	0	0	
Proporção de população com instrução de nível básico	60,6%	77,6%	
Proporção de população com instrução de nível secundário	16,7%	13,1%	
Proporção de população com instrução de nível médio/superior	16,7%	9,3%	
Taxa de analfabetismo	11,9%	14,7%	
Alunos que frequentam o ensino pré-escolar no total da população	88	1,4%	
Alunos que frequentam o ensino básico no total da população		9,3%	
Alunos que frequentam o ensino secundário no total da população		3,7%	
Protecção Social			
Proporção de pensionistas na população total (2002)		34,1%	
Proporção de beneficiários do rendimento mínimo garantido (2002)	0,98%	3,4%	
Número de centros de dia (2004)	1	13	
Número de lares para idosos (2004)	3	5	
Proporção de idosos por centro de dia (2004)	712	209	
Proporção de idosos por lar (2004)	356	502	
Capacidade ocupada por utentes de centro de dia (2004)	100%	80,3%	
Capacidade ocupada por utentes de lar de idosos (2004)	+100%	+100%	
Cultura, recreio e lazer			
Despesas camarárias com actividades culturais (euros)		626720	
Número de bibliotecas abertas ao público	0	0	
Número de museus	0	0	
Número de cinemas	0	0	
Imprensa local	2	2	
Piscina	2	2	
Campo de jogos descoberto	2	18	
Pavilhão desportivo ou ginásio	2	2	
Ambiente			
População servida por abastecimento de água ao domicílio	100%	95%	
População servida por sistemas de drenagem de águas residuais	100%	99%	
População servida por sistemas de tratamento de águas residuais	100%	68%	
Recolha de resíduos sólidos urbanos	100%	100%	

	Abaixo da média da região
	Acima da média da região
	Dados indisponíveis

Baseado em: INE, 1993.
 INE, 2002a.
 INE, 2002b.
 INE, 2003b.
 Centro de Área Educativa da Guarda, 2004.
 Centro Distrital da Segurança Social, 2004.

Ao nível das actividades económicas presentes em Almeida, nota-se também alguns indicadores mais negativos que na restante região. De entre eles destaca-se uma taxa de população activa (35,9%) inferior à da BIN, reflexo de um maior envelhecimento demográfico e de menores oportunidades de emprego. Simultaneamente, a taxa de desemprego (7,8%) era também superior à média regional em 2001. Também o índice de dependência total (isto é da população inactiva face à activa) revela uma distorção apreciável, sendo superior à média regional. Em termos de emprego, a maior fatia da população activa (63,1%) inseria-se em actividades relacionadas com o sector terciário, superando em 15% a média dos restantes aglomerados, o que se deve a uma maior vocação comercial e de serviços do caso de estudo. Porém, só 21,8% da população exercia actividade no sector secundário, sendo este o valor mais baixo da região de referência, o que atesta a sua reduzida industrialização, devido à incapacidade de atrair investimentos neste sector, ou porque os factores de localização são desfavoráveis, ou porque não existe uma política de atracção de investimentos, ou por todas estas razões somadas. Tentaremos responder a esta questão mais adiante. Também o sector primário atinge um valor ligeiramente inferior à média.

Ainda em relação ao sector económico, é de sublinhar a maior aposta que tem sido direccionada na área do turismo, onde a área de estudo se destaca, tendo a hegemonia de certos indicadores, nomeadamente quanto ao número de estabelecimentos hoteleiros, capacidade de alojamento, hóspedes entrados e receitas obtidas, em resultado do seu posicionamento geográfico (Vilar Formoso) e do seu valioso património (Almeida). Sendo um vector crucial para o desenvolvimento de Almeida, as potencialidades turísticas serão escalpelizadas a seguir.

No que respeita aos indicadores de qualidade de vida, Almeida destaca-se por possuir uma população alfabetizada com instrução de nível secundário (13,1%) e superior (9,3%) mais elevada que a dos concelhos da BIN, mas, em contrapartida, regista uma maior taxa de analfabetismo (com uns preocupantes 14,7%). A ideia forte que se pode extrair destes números aponta para a reduzida formação da população de Almeida que, em 77,6% do total, não vai além da básica. Trata-se de mais um ponto fraco em desfavor de Almeida, porque, como se frisou, as competências profissionais dos recursos humanos são uma condição imprescindível ao desenvolvimento, ao investimento e à participação nas decisões públicas (sendo também este um factor de sucesso no planeamento estratégico). É ainda de salientar que, segundo o INE, em 2001, quer a percentagem de crianças que frequentava o pré-escolar (43%), quer o número de estabelecimentos deste nível de ensino (5) ficava muito aquém dos restantes municípios onde, por exemplo em Figueira de Castelo Rodrigo, mais de 90% das crianças frequentava este nível de ensino.

Em relação ao sector da saúde também se registam várias carências, nomeadamente a impossibilidade de internamento no centro de saúde local (o que só sucede em mais três aglomerados da região) e a média é inferior também ao nível de extensões do centro de saúde (3) e de farmácias (2).

Em termos de cultura e de lazer, Almeida também fica aquém dos seus vizinhos, pois não possui biblioteca, cinema ou sala de espectáculos. Tem sido um dos municípios que menos tem investido neste sector em comparação com os restantes. Todavia, encontram-se projectos já aprovados e obras em andamento que poderão, a breve prazo, atenuar esta lacuna, em concreto, a biblioteca municipal, a casa da juventude ou ainda o Museu de História Militar. Outros investimentos neste domínio efectuaram-se nas Casamatas, que funciona como espaço de exposições, na recuperação das Portas de St António e do Picadeiro d’El Rey (obras da responsabilidade do IPPAR), ou na construção mais recente das piscinas municipais e cortes de ténis nas duas vilas do concelho.

No campo da habitação, verifica-se que o parque de Almeida não está muito envelhecido, uma vez que 44% das habitações do concelho foram construídas entre as décadas de 70 e de 90, elevando-se esse valor a quase 50% no caso da área de estudo em análise.

Em termos do ambiente, a área em estudo também apresenta alguns argumentos positivos. Desde logo porque não há focos de poluição, dado o baixo índice de industrialização e a prática de uma agricultura de cunho ainda tradicional. Depois, porque a população servida por drenagem de águas residuais e de abastecimento de água ao domicílio ultrapassa os 90% e a recolha de resíduos sólidos urbanos é plena, sendo estes valores mais elevados que nos restantes concelhos. No Quadro 15 faz-se a análise SWOT da área em estudo face à região envolvente.

Quadro 15 – Análise SWOT da área de estudo face ao espaço envolvente

Forças	<ul style="list-style-type: none"> • A área de estudo apresenta um efectivo populacional superior à média da região. • A taxa de crescimento natural da área de estudo não é tão desfavorável como a dos aglomerados da BIN. • A percentagem de população com formação superior ultrapassa os restantes aglomerados.
Fraquezas	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto de decréscimo demográfico associado ao envelhecimento da população. • Incapacidades das gerações mais novas substituírem as mais velhas no mercado de trabalho. • Elevada proporção de população idosa relativamente à população activa. • Predomínio de um baixo nível de escolarização e de uma elevada taxa de analfabetismo. • Afastamento em relação aos centros urbanos mais desenvolvidos do litoral.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Crescente sensibilização para o combate às causas do despovoamento do Interior. • Programas de formação profissional e aposta do III QCA na qualificação dos recursos humanos⁵³. • Os concelhos da região debatem-se com ameaças e fraquezas idênticas.
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo económico que privilegia as áreas mais desenvolvidas, sob o pressuposto de que são os principais actores da competitividade nacional. • Existência de centros urbanos no litoral que concentram melhores factores de localização.

3.2.2. Integração territorial, acessibilidades e transportes

Uma boa parte da análise estratégica a realizar neste ponto resulta do enquadramento do território na região, onde se focou a inserção territorial de Almeida no contexto da BIN e do seu território de proximidade, Riba-Côa (subsecção 3.1.2). Dessa apreciação resultou a ideia fundamental de o território ter uma feição transfronteira, tendo uma das principais portas de

⁵³ O III Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006) é explícito ao colocar no topo das suas prioridades a de “elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”.

entrada e de saída no país, onde é necessário imprimir um carácter mais funcional e condições de viabilização infra-estrutural. A análise SWOT deste tema surge no Quadro 16.

Na Figura 19 apresenta-se a rede ferro-rodoviária do concelho⁵⁴. Como se referenciou, o território do concelho é atravessado pela A25, resultante do troço do IP5 entre a Guarda e Vilar Formoso que foi transformado em auto-estrada. A transformação do IP5 é consentânea com o elevado volume de tráfego, em particular de veículos pesados, que percorre esta via, a mais movimentada nas ligações à Europa, com os devidos benefícios em termos de segurança e de fluidez de tráfego daí resultantes. É preciso não esquecer que 75% do tráfego rodoviário de mercadorias (importações e exportações) é canalizado por este eixo rodoviário. O concelho conta com dois nós de ligação à auto-estrada: um na localidade de Leomil e outro em Vilar Formoso. Está também prevista, mas ainda por definir, uma nova travessia rodoviária da fronteira, em regime de auto-estrada, substituindo a actual que atravessa os dois núcleos urbanos fronteiriços. Aparentemente, a existência da auto-estrada figura como uma força que pode potenciar o desenvolvimento do território. Permite combater um dos principais estigmas com que se debatem vastas regiões do Interior: o isolamento. A acessibilidade externa é positiva, porque a comunicação com os territórios vizinhos é mais rápida, cómodo e até económica. Saem mais beneficiadas as ligações com a Guarda e, a partir desta, utilizando a A23, com a Beira Interior Sul e até com o Oeste e Área Metropolitana de Lisboa. Numa segunda fase, quando estiver concluída a transformação de todo o IP5 em auto-estrada, a comunicação rodoviária com o litoral e centro/norte também será favorecida. Porém, se não forem tomadas medidas que permitam capitalizar a localização geográfica e a passagem desta via, sobretudo, em Vilar Formoso, ela não trará muitos benefícios para este território. Ao invés, poderá facilitar ainda mais a saída de população (por exemplo para a cidade da Guarda que tem registado incrementos demográficos, em parte devido ao esvaziamento dos concelhos do distrito), tornando-se numa via de *passagem* e não de *paragem*. Ou seja, esta via articulada com a restante rede pode favorecer mais as relações entre os diversos sub-sistemas urbanos e as regiões envolventes, contribuindo para uma articulação inter-regional em desfavor das articulações intra-regionais.

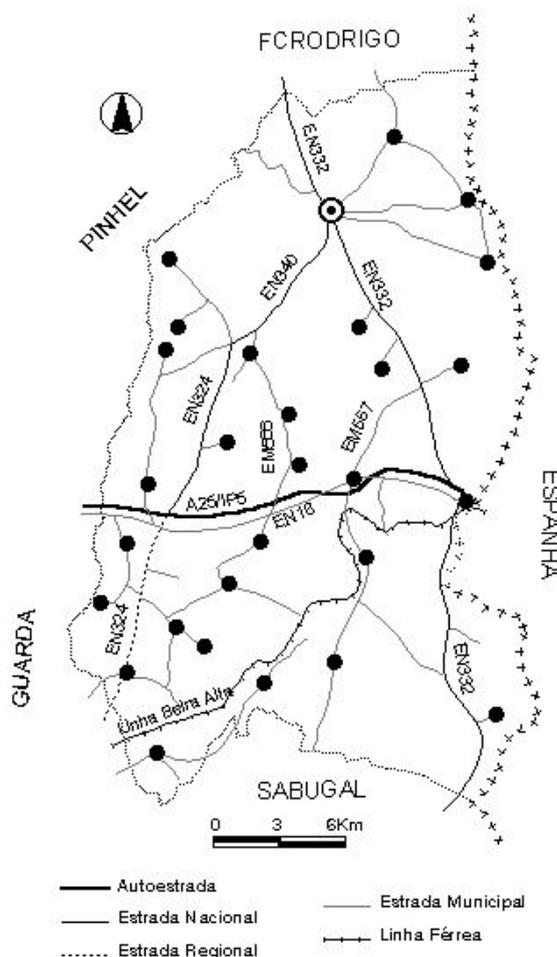
Ainda assim, é inegável que a existência física desta via que atravessa o concelho se revela de importância capital para estruturar o seu desenvolvimento em matéria de actividades económicas e turísticas, tal como preconiza o PDM. Sem dúvida que a boa acessibilidade externa de que Almeida desfruta, fortalece o seu papel de território transfronteiriço, podendo este facto ser motivo para tirar vantagem sobre os territórios de proximidade (Riba-Côa). A outra escala, Almeida poderá beneficiar da sua localização intermédia junto da A25 que ligará a Área Metropolitana de Viseu (que integra concelhos do distrito da Guarda) a Espanha, conquistando uma área de influência. Mais uma vez, o reduzido índice demográfico e funcional de Almeida poderá pesar mais que a sua localização estratégica e boa acessibilidade, repelindo os potenciais investidores, pelo que é necessário reforçar os mecanismos de atracção destes

⁵⁴ A classificação da rede rodoviária do concelho norteou-se pelo Plano Rodoviário 2000, publicado pelo Decreto-Lei nº222/98, de 17 de Julho de 1998.

recursos. A construção de uma área de acolhimento industrial em Vilar Formoso (parque industrial) constituiu um primeiro passo nesse sentido. De resto, os dividendos directos retirados da passagem desta via são muito sectoriais, ligados ao tráfego rodoviário: estações de serviço, unidades de cafetaria e de restauração, residenciais ou empresas transportadoras.

A acessibilidade externa do território é ainda reforçada pela passagem da linha ferroviária da Beira Alta, existindo em Vilar Formoso a estação por onde passa o tráfego internacional mais importante do país. O traçado desta linha permite também ligar o interior com a região litoral. À

Fig.19 – Mapa da rede rodo-ferroviária do concelho de Almeida



Baseado em: Página WEB do Instituto Geográfico Português, 2004.
 CMA, 1994.

excepção do comboio internacional *Sud Express* (Lisboa-Paris), que efectua paragem na estação de Vilar Formoso, mais nenhum comboio rápido serve o concelho. Só a partir da cidade da Guarda é possível usufruir de ligações mais rápidas para o resto do país (Intercidades). A totalidade dos comboios que efectua ligação entre a Guarda e Vilar Formoso faz serviço de *regional* e pára nas estações e na maior parte dos apeadeiros do seu percurso, tornando as deslocações externas mais morosas. No concelho existem quatro apeadeiros activos: na Miuzela, Castelo Mendo, Freineda e na Aldeia de S. Sebastião (freguesia anexa de Castelo Bom). Este serviço está, assim, mais vocacionado para assegurar uma ligação intra-regional, embora alguns comboios tenham conexão na Guarda com o *Intercidades*.

A acessibilidade interna é assegurada por uma rede de estradas nacionais e, principalmente, municipais que se encontra desactualizada face às necessidades actuais, caracterizando-se por vias sinuosas, exíguas, muitas delas em mau estado de conservação, onde é evidente uma relativa desarticulação da rede rodoviária. A dispersão pelo território, a distâncias por vezes consideráveis, de pequenas aldeias coloca dificuldades acrescidas no tocante ao acesso a bens e serviços. A cobertura do território por transportes públicos é baixa, sendo que alguns dos aglomerados nem sequer usufruem deste serviço, o que agrava a mobilidade dos seus residentes, em larga parte, de idade

avançada. No entanto são de esperar melhorias a curto prazo, porque a autarquia colocou como prioridade a reabilitação de diversas vias da rede municipal. Muitas das obras já estão em curso.

Este cenário permite concluir que existem algumas carências em termos de circulação interna, que podem colocar alguns entraves à estratégia de desenvolvimento e à qualidade de vida da população dos aglomerados mais isolados, dois dos postulados defendidos pelo PDM.

Quadro 16 – Análise SWOT da integração territorial, acessibilidades e transportes

Forças	<ul style="list-style-type: none"> • Território fronteiriço com boa acessibilidade externa. • Passagem do eixo rodoviário mais importantes na ligação à Europa. • Passagem do eixo ferroviário mais importantes na ligação à Europa. • Possibilidade de constituição de uma plataforma multimodal em Vilar Formoso.
Fraquezas	<ul style="list-style-type: none"> • Persistência de acessibilidade reduzida ao nível do interior do concelho. • Estradas nacionais e municipais em mau estado de conservação e mal estruturadas. • Baixa cobertura da rede de transportes públicos e desarticulação da rede. • Isolamento de alguns aglomerados populacionais.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusão/construção de vias na região que reforçam a acessibilidade externa (A25, A23, IP2). • Boa continuidade com a ligação rodo-ferroviária com Espanha. • Principal posto fronteiriço de Portugal com Espanha.
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de colocação de portagens na A25. • Existência de outros territórios dotados de boa acessibilidade e com uma maior dinâmica sócio-económica.

3.2.3. Recursos naturais e potencial endógeno

O fraco desenvolvimento da área de estudo não pode ser totalmente atribuído à ausência de recursos endógenos, mas sim fundamentalmente à ausência de uma política de desenvolvimento regional harmoniosa, que os potencie e seja capaz de captar recursos exógenos necessários ao seu desenvolvimento.

Em termos naturais, o território em estudo é relativamente pobre, salvo o solo predominantemente granítico permitir a exploração desta rocha. Aliás, o granito de Almeida encontra-se certificado pelo Instituto Geológico e Mineiro, devido às suas características de excelência (conhecido por *branco-Almeida*). Bem mais valiosos figuram os atributos naturais e histórico-culturais que a área em estudo e o concelho apresentam. De entre eles assinala-se a interessante estrutura paisagística com os seus afloramentos graníticos e o vale encaixado do rio Côa, com bons locais de repouso; o valioso património cinegético que o concelho alberga que, gerido, sustentadamente, pode originar zonas de caça, susceptíveis de atrair públicos distantes, adeptos desta actividade e do contacto com a natureza; a inexistência de focos de poluição ambiental, em resultado da escassa industrialização e do baixo índice de urbanização; a inestimável riqueza histórica, arquitectónica e arqueológica, onde pontificam diversos imóveis classificados como Monumento Nacional e Imóveis de Interesse Público, como é o caso da Praça-forte de Almeida, exemplar único da arquitectura militar do século XVII e dos centros históricos de Castelo Mendo e de Castelo Bom; a existência de casas apalaçadas de boa traça passíveis de utilização para efeitos de turismo rural; os estilos de vida comunitária e de cultura rural, de onde sobressaem as feiras e os mercados, as festas e as romarias tradicionais; a produção de artigos de artesanato com muita tradição (cestarias, bordados, rendas, cobres); a

existência de uma rica e tradicional gastronomia a par de produtos regionais de reconhecido valor (mel, queijo, azeite, fumeiro, pão...); e até a existência de uma nascente de água, classificada como minero-medicinal (termas) no sítio aprazível da Fonte Santa, junto ao Côa. Para além disso, situa-se numa região que possui outros pólos de atracção (Sortelha, Marialva, Serra da Estrela, Monsanto, Douro e outros), passíveis de se integrar em planos de exploração turística integrados. Por outro lado, o aproveitamento do Côa para fins lúdicos e desportivos é outra potencialidade a destacar no conjunto dos recursos ambientais, que será reforçada se a escolha da barragem do Alto Côa for por diante, mas a decisão governamental parece ter recaído sobre o rio Sabor. É neste conjunto de elementos naturais, patrimoniais e culturais que terá de assentar a produção turística a oferecer tanto aos nacionais, como aos estrangeiros. No Quadro 17 resumem-se os principais pontos fortes e fracos com que o território se debate no âmbito dos recursos naturais e do potencial endógeno.

Quadro 17 – Análise SWOT dos recursos naturais e potencial endógeno

Forças	<ul style="list-style-type: none"> • Elevado nível de qualidade ambiental e paisagística. • Recursos cinegéticos abundantes e variados. • Ausência de contaminação/degradação ambiental. • Possibilidade de exploração de alguns recursos de qualidade como o granito.
Fraquezas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de equipamentos turísticos relacionados com turismo rural, de habitação ou de agroturismo. • Baixo nível de qualificação dos recursos humanos presentes no território. • Capacidade financeira da autarquia limitada face à extensão do seu património natural. • Reduzido nível de iniciativa e de empreendimento da população local.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Procura crescente para o sector do turismo rural, turismo cultural e turismo ecológico. • Possibilidade de aprofundar a integração em percursos turísticos com concelhos vizinhos também detentores de Aldeias Históricas, como Sortelha, Castelo Rodrigo ou Marialva. • Proximidade de Parques Naturais e Arqueológicos (Parque do Douro Internacional, Parque Natural da Serra da Estrela, Serra da Malcata, Parque Arqueológico de Vila Nova de Foz Côa).
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de outros territórios caracterizados por idênticas potencialidades. • Delapidação da fauna e flora devido a causas humanas e naturais (incêndios, caça excessiva). • Exigência crescente de profissionalização e qualificação organizativa nas actividades relacionadas com o turismo rural.

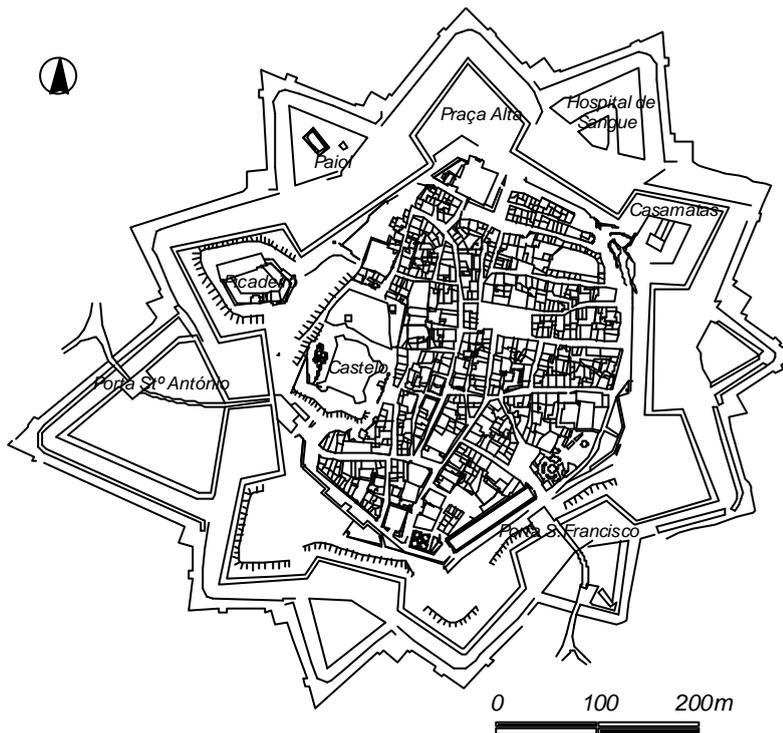
3.2.4. Estrutura urbana

A estruturação do espaço urbano da área de estudo comporta duas situações bem distintas, motivadas por diferentes factores de desenvolvimento e de evolução ao longo do tempo. Sem dúvida que o aglomerado que apresenta maior interesse histórico e arquitectónico é a Vila Histórica de Almeida que, não obstante a sua modesta dimensão, evidencia uma elevada qualidade patrimonial, seja no que se refere à sua estrutura, seja aos conjuntos edificados, seja ainda a elementos arquitectónicos individualizados. Testemunho de uma sedimentação de povoamento com muitos séculos, o posicionamento raiano de Almeida foi decisivo no papel defensivo que a Vila desempenhou em diversos momentos da história nacional, sendo a arquitectura militar um reflexo vivo do seu passado.

É no interior das muralhas abaluartadas de Almeida que se inscreve o seu centro histórico (representado na Figura 20), que padece dos problemas que são apanágio destas áreas, nomeadamente, o abandono dos residentes, a degradação de algumas habitações, a

desadaptação da morfologia urbana a algumas exigências da vida moderna (dificuldades de circulação automóvel, estacionamento...). Apesar de encerrar elevado interesse arquitectónico e cultural, a sua estrutura urbana tem sido responsável por uma desqualificação funcional do centro, tendo-se assistido à instalação de diversos equipamentos e serviços nas áreas de expansão mais recente, no exterior do perímetro muralhado (centro de saúde, escolas, piscinas, residenciais, restaurantes, etc.).

Fig.20 – O centro histórico de Almeida



Baseado em: CCRC, 1999.

seja a descaracterização do edificado, a disciplina do tráfego ou o estacionamento automóvel. Por outro lado, impõem-se intervenções urbanísticas em diversos elementos para valorizar a imagem da Vila e melhorar a qualidade de vida dos residentes. De entre elas aponta-se a necessidade de repavimentação de algumas ruas (como a da Muralha), a requalificação de algumas praças (como a Casimiro Matias), a recuperação de panos da muralha, a dotação de mais mobiliário no espaço público e uma melhor ordenação das zonas verdes públicas de enquadramento e lazer, de sinalética informativa, etc..

Tem sido nas áreas urbanas mais novas que se tem assistido às intrusões mais gravosas na imagem tradicional de Almeida, traduzidas em alterações quer das tipologias de edificação, quer da dimensão das mesmas ou até dos materiais que utilizam. As suas consequências traduzem-se numa acentuada descaracterização visual do casco antigo de Almeida.

Estas áreas de construção actual encontram-se fortemente estruturadas pela rede viária, em particular pela EN332 (Vilar Formoso-Almeida-Figueira Castelo Rodrigo), ao longo da qual

A elaboração do Plano de Conservação e de Recuperação do Centro Histórico de Almeida (em fase de aprovação) e a sua posterior aplicação prática é essencial para assegurar a preservação do património existente, evitando a sua adulteração por dissonâncias resultantes de intervenções actuais, sendo esta uma linha estratégica que deve ser reforçada se atendermos à vocação turística da Vila. Além disso, a sua aplicação põe termo a problemas, como

creceram habitações unifamiliares isoladas. Apenas foi definido um plano geral de urbanização datado de 1950, que abrangia toda a zona de expansão, sem que nunca tenha sido actualizado, para além de um plano de pormenor (1990), incidente sobre a área da Taipa (junto à EN332), que não foram capazes de assegurar os objectivos de desenvolvimento e de preservação de Almeida (NETO e MENDES, 1999). Por conseguinte, os planos foram incapazes de disciplinar as iniciativas de construção e de oferecer soluções para as pressões sentidas. Mais recentemente, a definição de projectos de loteamento urbano pretende estabelecer ordem no ritmo de crescimento do edificado, ao passo que o PDM de Almeida é claro ao afirmar que se deve privilegiar o preenchimento dos espaços intersticiais existentes na malha urbana consolidada. O resultado de toda esta evolução traduziu-se no surgimento de uma área amorfa do ponto de vista da estrutura urbana, sem qualquer malha ordenadora e que poderá colocar sérios entraves a uma intervenção, por exemplo, ao nível de um plano de urbanização que norteie a expansão urbana no exterior das muralhas⁵⁵. Se não forem implementadas as medidas necessárias que atenuem as dissonâncias provocadas pelas construções mais recentes e que ordenem o crescimento futuro, corre-se o risco de cimentar uma tendência já notória de coexistência de duas *vilas* separadas pelas muralhas: uma correspondente ao centro histórico, consolidada e sujeita a medidas apertadas de preservação e uma outra, na área exterior, com perfil de «subúrbio», de características mais indiferenciadas, desarticulada e de valor arquitectónico muito duvidável.

Uma situação bem diferente vislumbra-se em Vilar Formoso. Trata-se de um aglomerado urbano que, não obstante a maior dimensão, apresenta um valor arquitectónico e patrimonial bastante inferior, onde pontificam contudo alguns edifícios como a Igreja Matriz ou o edifício da estação ferroviária. A vila encontra-se dividida pela ribeira de Tourões em dois aglomerados, que remontam a épocas distintas. O localizado a Sul é mais recente e sofreu um forte incremento com a chegada da linha-férrea no século XIX (1882), tendo-se ancorado em torno do edifício da estação. Mais tarde, a construção da EN16, a antiga estrada das Beiras, veio introduzir um novo eixo rodoviário, à face do qual se instalaram inúmeras actividades comerciais. A edificação da Alfândega e o arranjo do espaço envolvente e, mais recentemente, a conclusão do IP5, foram as acções de maior vulto com repercussões espaciais no *núcleo novo* de Vilar Formoso. O futuro atravessamento fronteiriço por auto-estrada prevê-se que venha a provocar novas mutações no ordenamento (principalmente de serviços e de equipamentos) de Vilar Formoso, podendo até vir a ter repercussões muito sérias no desenvolvimento da vila, se o traçado passar muito distante do actual aglomerado, devido ao previsível agravamento do *efeito de túnel*. O outro aglomerado, mais antigo e o original de Vilar Formoso, encontra-se estruturado pela Igreja, onde se contam várias casas antigas de características regionais. A sua origem parece remontar à época medieval, quando deteve um importante papel de apoio à actividade agrícola. Ainda hoje são

⁵⁵ Parece muito pertinente a realização de um plano de urbanização para a zona de expansão de Almeida, não só com o intuito de regular o crescimento, mas também de requalificar o espaço existente e de redefinir os limites do perímetro urbano. A existência de diversos espaços vazios entre as edificações, no seu todo, perfaz uma área considerável, capaz de absorver um crescimento urbano assinalável. A dispersão e a pequena dimensão da propriedade constituem fragilidades à implementação de um plano desta natureza.

visíveis sinais claros de que a agricultura tem algum significado no núcleo antigo, que apresenta um cunho mais rural do que a área mais recente da vila.

Vilar Formoso floresceu muito à custa da actividade comercial e dos serviços/equipamentos típicos das áreas fronteiriças. Todavia, os dois núcleos apresentam diferenças. Enquanto a parte antiga tem uma estrutura mais irregular, com a presença de ruas estreitas e desarticuladas, a parte mais moderna exhibe sinais de ortogonalidade, encontrando-se a construção em banda à face das ruas. Em termos funcionais, esta área contabiliza uma maior riqueza e variedade, fruto de uma maior proximidade à fronteira e às saídas da A25 e da estação ferroviária. A malha urbana de Vilar Formoso encontra-se fragmentada por diversas estruturas. Para além do referido ribeiro, há que somar a linha-férrea e a auto-estrada, que constituem barreiras (*espaços-canaís*) a um eventual crescimento urbano. A qualificação dos espaços públicos é pobre. A realização em curso de um plano de pormenor para o seu núcleo antigo, poderá vir a corrigir o problema de descaracterização e da desqualificação que afecta esta área, beneficiando a sua imagem e as condições de vida da população. A análise SWOT à estrutura urbana da área de estudo realiza-se no Quadro 18.

Quadro 18 – Análise SWOT da estrutura urbana

Forças	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de um valioso património arquitectónico e histórico. • Preocupação em defender e preservar o património legado. • Dinâmica de planeamento da autarquia, potenciadora da preservação/qualificação urbanística. • Bom ambiente urbano (ausência de poluição, criminalidade, bom índice de infra-estruturas básicas). • Vocação residencial dos núcleos históricos, fazendo deles espaços vivos. • Capacidade de alojamento não utilizada, dada a existência de edifícios/terrenos susceptíveis de aquisição por particulares ou pela Câmara.
Fraquezas	<ul style="list-style-type: none"> • Estádio ainda incipiente de renovação/revitalização do edificado nos núcleos históricos. • Fraca qualificação e dispersão das áreas de expansão mais recente. • Descaracterização arquitectónica e urbana promovida por edificações/obras mais <i>recentes</i>. • Espaços públicos (ruas e praças) com problemas de conservação. • Percentagem apreciável de edifícios devolutos e de ocupação sazonal no centro histórico.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de programas para a reabilitação do património edificado (Programa SOLARH e RECRIA). • Existência de programas para a aquisição de habitação própria. • A valorização do edificado pode gerar procura externa de habitação (ainda que sazonal).
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> • Tendência recente de penalização do investimento público central. • Reduzida visibilidade do território no exterior que não atrai novos moradores/investidores.

3.2.5. Estrutura económica e criação de emprego

Esta análise é fulcral para se alcançar o grau de atracção de recursos que Almeida é capaz de gerar. Para tal, começa-se por efectuar *zooms* sucessivos ao território em estudo, ao concelho e à região, para se aferir qual o peso que o território em estudo detém no concelho e a sua comparação com a respectiva região.

Nesse sentido, recorreu-se a estudos publicados pelo INE e a um levantamento exaustivo das unidades funcionais a partir da Lista Telefónica das Beiras, para se perceber a representatividade empresarial em Almeida e a sua pujança no seio da região. Com esta análise pretende-se compreender a estrutura das actividades económicas presentes em Almeida e da

sua centralidade face à região, através do número e tipo de empresas sedeadas. Em relação à estrutura das actividades económicas, a variável a utilizar será o emprego, que constitui um bom substituto do PIB urbano (indisponível).

A leitura do Quadro 19 permite concluir que, em Almeida, o sector mais relevante é, sem dúvida, o dos serviços, sector que é encabeçado pelos estabelecimentos comerciais (37%), seguidos das transportadoras e das unidades de alojamento e de restauração. A reduzida industrialização concelhia é visível no mau posicionamento de Almeida no contexto da região, ao passo que o número de sociedades agrícolas é o segundo mais representativo da BIN.

Quadro 19 – Sociedades com sede em Almeida – 2001

Comércio a retalho e grossista	37%
Transportes, armazenagem e comunicações	15%
Restauração e alojamento	13%
Indústrias transformadoras	10%
Construção civil	8%
Agricultura, pecuária e silvicultura	7%
Serviços prestados às empresas	5%
Serviços públicos	3%
Indústrias extractivas	1%
Serviços e actividades financeiras	1%

Baseado em: INE, 2002a.

comércio e de serviços diversos. No sector transformador esta estrutura de emprego mantém-se, sendo aqui a fracção mais representativa (76%) constituída por operários qualificados e semi-qualificados. No sector primário a situação altera-se, predominando os pequenos

Como não podia deixar de ser, esta presença de actividades económicas reflecte-se na estrutura de emprego de Almeida. Referiu-se que 63% da população trabalha no sector dos serviços. Convém agora frisar que a maioria trabalha por conta de outrem (Quadro 20), cifrando-se esse valor em 76%, sendo que ¼ deles são empregados administrativos, do

trabalhadores por conta própria (49%).

Quadro 20 – População activa perante o trabalho – 2001

Trabalhadores por conta de outrem	68%
Trabalhadores por conta própria	14%
Empregados	13%
Outras situações	3%
Trabalhadores familiares não remunerados	2%

Baseado em: INE, 2002b.

Em suma, pode concluir-se que o tecido empresarial de Almeida é muito incipiente, encontrando-se as actividades económicas muito articuladas com a função de fronteira e à função

administrativa exercida pela sede concelhia. Além disso, o grosso da mão-de-obra que estas actividades recrutam é muito pouco qualificada, constituindo os quadros intelectuais e científicos (5%) a mais honrosa excepção. A indústria conhece uma tímida expansão, conta com um escasso número de empresas e é pouco diversificada: produtos alimentares e bebidas (40%), produtos minerais não metálicos (27%) e, com menor expressão, o sector das madeiras e o metalúrgico. Não é claro um padrão de industrialização alicerçado nos recursos locais, excepção feita à exploração dos minerais não metálicos, sobretudo, ao granito.

Do ponto de vista dinâmico, é particularmente relevante analisar a evolução da população activa empregada, que também é reveladora da base económica do concelho. Neste caso, a análise do já apresentado Quadro 14, permite concluir que as discrepâncias diagnosticadas se encontram ainda mais vincadas. A estrutura da população activa acompanha a proporção de empresas no território, encontrando-se o concelho alinhado pela representação regional, embora com uma menor presença de activos no sector secundário, com o correspondente aumento no

terciário. Na área em estudo, as diferenças são mais salientes: o primário acusa um valor residual, a percentagem de efectivos nas actividades transformadoras é inferior ao concelho (o que indicia que as escassas indústrias estão distribuídas pelo município), ao passo que a esmagadora maioria dos trabalhadores (80%) se insere no sector dos serviços.

O Quadro 21 revela a percentagem de sociedades presentes em Almeida, como nos concelhos em comparação. A actividade agrícola sendo aquela que menos população activa ocupa no concelho (15%) e tendo inclusive um valor inferior à média regional, continua a marcar a

Quadro 21 – Sociedades do sector primário – 2001

Concelhos	Sociedades agrícolas	Indústrias extractivas	Total
Almeida	18%	15%	17%
Celorico	4%	8%	4%
FCRodrigo	33%	23%	31%
Manteigas	4%	0%	3%
Meda	7%	8%	7%
Pinhel	7%	39%	13%
Sabugal	12%	0%	10%
Trancoso	16%	8%	14%

Baseado em: INE, 2002a.

economia de Almeida, ou não fosse este um território eminentemente rural. Todavia, o que as estatísticas não revelam é a dimensão desta actividade a tempo parcial e que se assume como um complemento (ainda que parco) de outros rendimentos, mantendo vivas as tradições sócio-culturais herdadas. Ainda

assim, não deixa de ser relevante que Almeida é o segundo concelho que conta com a presença de mais sociedades agrícolas (18%), o que atesta uma certa dinâmica deste sector e uma organização de tipo empresarial, contrariando a tendência geral de estrutura familiar e de envelhecimento da mão-de-obra que lidera as explorações agrícolas. Apesar de apenas 10% da área do concelho revelar aptidão agrícola (ALMEIDA *et al.*, 1990), há um conjunto de produtos para os quais pode haver uma certa especialização devido, sobretudo, às condições naturais: a pecuária (ovinos, caprinos e até bovinos, cuja criação subiu exponencialmente nos últimos anos), a produção de galináceos, de mel e de produtos florestais. Os cereais de pragana, a batata, o azeite e o vinho também têm algumas condições de cultivo. Relativamente às indústrias extractivas, Almeida posiciona-se em terceiro lugar, logo atrás de Pinhel e de Figueira de Castelo Rodrigo. Sem dúvida que a exploração do granito é a actividade que mais contribui para esta posição. Em termos globais, o concelho de Almeida é o segundo com maior número de sociedades ligadas ao sector primário, ao agrupar 17% desse total.

No que respeita às actividades do sector secundário, Almeida apresenta, como se viu, uma percentagem de população activa inferior à média, o que indicia uma fraca industrialização. De facto, embora no total das actividades inerentes ao sector, Almeida se posicione em quinto lugar (Quadro 22), em termos de número de empresas, essa posição é valorizada pela presença de empresas de construção (primeiro lugar), pois no que toca a indústrias transformadoras, só Manteigas reúne um número menor. Os dois sectores mais representativos da indústria relacionam-se com o ramo alimentar (40%) e com os produtos minerais não metálicos.

Resta por último, efectuar duas apreciações. Cruzando o valor da população activa a exercer actividade no sector secundário (21,8%) com o número de estabelecimentos em serviço (15), ainda que estejam subestimadas estruturas de tipo familiar ou trabalhadores em nome

individual, parece claro que uma fracção destes trabalhadores faz deslocações pendulares para concelhos limítrofes (por exemplo, para a Guarda ou Pinhel), onde a presença de indústria é mais forte. A segunda relaciona-se com a dificuldade em atrair e até em manter os investimentos industriais no concelho, uma vez que há vinte anos, as estatísticas indicavam o triplo das

Quadro 22 – Sociedades do sector secundário – 2001

Concelhos	Indústria transformadora	Empresas de construção	Total
Almeida	8,8%	15,5%	10,7%
Celorico	9,4%	9,9%	9,4%
FCRodrigo	14,0%	12,6%	13,5%
Manteigas	8,2%	7,0%	8,2%
Meda	8,8%	14,1%	10,2%
Pinhel	18,1%	12,7%	16,4%
Sabugal	17,5%	14,1%	16,4%
Trancoso	15,2%	14,1%	15,2%

Baseado em: INE, 2002a.

unidades existentes actualmente. A solução para este problema torna-se cada vez mais complexa, porque é difícil a realização de investimentos num território envelhecido, em quebra demográfica, com fracas qualificações e que nem desfruta de outros atractivos como a existência de matérias-primas ou as sinergias decorrentes da presença de outras empresas. A autarquia tem tomado algumas medidas para contrariar esta tendência, nomeadamente, disponibilizou uma área de acolhimento industrial infra-estruturada em Vilar Formoso a um custo reduzido, promoveu a sua divulgação e concedeu benefícios às entidades geradoras de mais postos de emprego⁵⁶.

O Quadro 23 resume os resultados de um levantamento minucioso efectuado à Lista Telefónica da Região Centro (2003), para se aferir o número e o índice de abrangência espacial de serviços públicos e privados do concelho e da região em estudo. A elevada presença de serviços em Almeida coloca este município em segundo lugar na região, liderando a lista dos

Quadro 23 – Unidades funcionais em 2003

Concelhos	Serviços públicos	Serviços privados	Unidades comerciais	Total
Almeida	15	75	45	135
Celorico	9	67	8	114
FCRodrigo	9	36	24	69
Manteigas	8	19	10	37
Meda	9	19	16	44
Pinhel	10	67	51	128
Sabugal	10	84	46	140
Trancoso	8	68	40	116
Total	78	435	270	783

Baseado em: Lista Telefónica das Beiras, 2003.

serviços públicos e encontrando-se apenas atrás de Sabugal nos de natureza privada (onde não foram incluídas as unidades de alojamento tratadas à parte). As unidades mais frequentes relacionam-se com restauração e cafetaria (47%), oficinas de reparação de automóveis e agências bancárias. Ainda, não se detectam serviços privados de âmbito supra-municipal, sendo os mais raros os inerentes, por exemplo, a gabinetes de contabilidade ou a seguros.

É de realçar que no levantamento efectuado foram identificados serviços privados com maior índice de raridade nos concelhos vizinhos e, assim, de maior abrangência espacial, tais

⁵⁶ O parque industrial de Vilar Formoso apresenta-se completamente infraestruturado a área média de cada lote é de 2.463 m², sendo a taxa máxima de ocupação e de construção do lote de 50%, mas destaca-se a possibilidade de agregação de lotes e de expansão deste parque. O preço do terreno é de 0,5 Euros por m². O município de Almeida dispõe assim de uma moderna infra-estrutura económica, com uma localização rodo-ferroviária excepcional do ponto de vista empresarial, a 1,5Km de Espanha e a 1 km da A25 e do parque TIR.

como clínicas veterinárias (Trancoso), gabinetes de projectos de construção civil (Sabugal e Celorico) ou agências de viagens e imobiliárias (Trancoso). De facto, mais relevante que possuir muitos serviços que oferecem o mesmo produto, é colocar à disposição dos consumidores serviços mais especializados e mais raros. Por isso, Almeida neste capítulo fica aquém de alguns vizinhos, em particular de Trancoso e de Sabugal. O mesmo se aplica aos numerosos estabelecimentos comerciais, principalmente de Vilar Formoso, que se encontram muito direccionados para a venda de bens de consumo, não se notando uma grande diversidade ou especialização dos estabelecimentos. As mais habituais são as bijuterias (que vendem um pouco de tudo, desde produtos alimentares a recordações, peças de vestuário, bens para a casa...), as lojas de pronto-a-vestir, mercearias, etc..

Em relação aos serviços públicos onde, para além dos comuns nas circunscrições municipais, se identificam alguns relacionados com a função fronteiriça (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Direcção Aduaneira), dotados de uma maior incidência territorial.

Relativamente aos equipamentos públicos e privados, também geradores de emprego e motivos de atracção do exterior, os mais representativos prendem-se com os três sectores ilustrados no Quadro 24, com especial destaque para o ensino. Embora no cômputo geral Almeida se posicione num modesto quarto lugar (a par de Pinhel), a presença destes

Quadro 24 – Equipamentos públicos e privados – 2002

Concelhos	Ensino		Saúde		Segurança Social		Total
	Total	Média	Total	Média	Total	Média	
Almeida	34	42	12	702	27	312	73
Celorico	39	47	9	986	28	317	76
FCRodrigo	30	44	9	795	19	378	58
Manteigas	8	104	6	682	3	1365	17
Meda	23	51	3	2109	12	527	38
Pinhel	40	51	14	782	19	577	73
Sabugal	62	37	27	708	54	275	143
Trancoso	50	45	21	547	14	778	85
Total	286	53	101	914	176	566	70

Baseado em: INE, 2003b.

equipamentos depende muito do quantitativo populacional existente, isto é, do número de utilizadores, da área do território e de outras contingências. Por isso, foi calculado o número médio de utilizadores por equipamento para se aferir o grau de cobertura (e a eventual qualidade) do serviço prestado. No caso do ensino, determinou-se que os utilizadores são os grupos etários com menos de 19 anos. Para os outros dois sectores avançou-se com a população total, porque não é tão fácil destrinçar faixas etárias nos utilizadores (por exemplo, os da segurança social incluem lares de idosos, centros de dia, centros de emprego, etc.). Os resultados revelam uma situação bem mais favorável para Almeida, pois é o concelho que apresenta uma maior cobertura em termos de equipamentos de saúde e o segundo melhor no que respeita à segurança social e ao ensino (embora aqui o decréscimo da natalidade tenha vindo a beneficiar essa relação).

Um outro indicador que reflecte o fraco dinamismo empresarial do concelho tem a ver com o pessoal ao serviço (Quadro 25), fixando-se Almeida atrás de Sabugal, Trancoso, Celorico e

Pinhel. O total das 144 sociedades davam emprego a 697 pessoas, pelo que o valor de trabalhadores por estabelecimento sendo baixo na região, atinge em Almeida o segundo valor médio mais reduzido (4,8), o que sugere um predomínio de unidades de pequena dimensão, de micro-empresas não raras vezes, de organização familiar.

Em relação ao volume de vendas, no cômputo geral Almeida posiciona-se no quarto

Quadro 25 – Pessoal ao serviço e valor da produção – 2001

Concelhos	Total	Pessoal ao serviço		Valor da produção	
		Nº	%	Mil €	%
Sociedades agrícolas	10	25	13,44	748	7,71
Indústria Transformadora	15	295	13,05	7591	8,35
Comércio	53	175	16,02	18049	13,95
Sociedades de construção	11	24	4,13	625	2,63
Alojamento e Restauração	19	79	25,15	1843	26,14
Transporte e armazenagem	21	63	19,50	5128	30,00

Baseado em: INE, 2002a.

posto (35528 euros), sendo que mais de metade deste valor se deve a transacções originadas pela actividade comercial (51%), embora este comportamento também seja extensivo a outros concelhos (no Sabugal, aquelas transacções representam 57% do total). No *ranking* de receitas obtidas por concelho, Almeida apenas lidera nas provenientes das sociedades de

transportes (36%) e nas unidades de alojamento e restauração (26%). Quanto à indústria transformadora, as que têm mais significado em termos de pessoal ao serviço e de volume de produção são do ramo alimentar e dos produtos minerais não metálicos.

Da análise a esta subsecção pode-se extrair as seguintes conclusões (Quadro 26):

i) a maioria das sociedades presentes no concelho relacionam-se com serviços (64%), sendo seguidas pelas empresas relacionadas com a actividade transformadora (28%);

ii) Almeida é um dos concelhos que apresenta uma menor presença de empresas industriais, pese embora liderar no número de empresas de construção e de apenas ficar atrás de Pinhel nas indústrias de produtos minerais não metálicos;

iii) a maior parte das 144 sociedades sedeadas no concelho são de pequena ou de muita pequena dimensão, devido ao reduzido número de pessoal ao serviço. A maioria delas reporta-se a empresas familiares ou a trabalhadores em nome individual;

iv) a vocação terciária de Almeida é ainda mais vincada que a da região, pois 74% das empresas relacionam-se com a prestação de serviços públicos e privados;

v) Almeida lidera no número de empresas ligadas ao comércio, às empresas de transportes e de armazenagem e apenas é ultrapassada pelo Sabugal nas de alojamento;

vi) apesar de em número limitado (12), as empresas ligadas à exploração agrícola posicionam-se em segundo lugar, atrás de Figueira de Castelo Rodrigo, concelho que apresenta uma maior vocação agrícola;

vii) no cômputo geral, com 16,3% das sociedades da BIN, Almeida classifica-se logo atrás de Trancoso e de Sabugal em termos de número total de unidades funcionais.

Quadro 26 – Distribuição de empresas em Almeida e na região em 2001

Sector de actividade	BIN	Almeida		Mais representativo		Menos Representativo		Ranking Almeida
	Total	Total	%	Concelho	%	Concelho	%	
Sociedades da região	882	144	16,3	Trancoso	17,8	Manteigas	5,3	3°
Sociedades relacionadas com o sector primário	70	12	1,4	FCRodrigo	2,5	Manteigas	0,2	2°
Sociedades relacionadas com o sector secundário	244	26	3,0	Pinhel	4,5	Manteigas	2,3	5°
Sociedades relacionadas com o sector terciário	568	106	12,0	Trancoso	12,5	Manteigas	2,8	2°

Baseado em: INE, 2002a.

Estes valores sugerem duas ideias-chave. A primeira prende-se com a vocação «terciária» de Almeida que, em muito, se deve a Vilar Formoso e à sua função fronteiriça, que atraiu muitos estabelecimentos comerciais, empresas de transportes, unidades de alojamento e até alguns serviços públicos de âmbito regional (como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras). São essencialmente serviços ligados ao consumo final e à prestação de serviços a empresas (sobretudo, às de transportes). A segunda ideia aponta para a escassa industrialização no concelho (apenas 8,8% das indústrias transformadoras da BIN se localizam em Almeida). Trata-se de um forte debilidade que deve ser invertida, uma vez que as indústrias proporcionam empregos e podem criar condições para atrair novas indústrias e serviços e, assim, reter os residentes e captar outros de fora. Com mais detalhe, no Quadro 27, referem-se as principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da estrutura económica da área de estudo.

Quadro 27 – Análise SWOT da estrutura económica e criação de emprego

Forças	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de recursos passíveis de valorização e aproveitamento, sobretudo minerais não metálicos. • Existência de uma área industrial infra-estruturada em Vilar Formoso, para captar novas unidades. • Política municipal que privilegia a criação de emprego industrial a partir de iniciativas endógenas. • No comércio retalhista, Vilar Formoso dispõe de um aparelho comercial robusto. • Vilar Formoso assume-se como relevante entreposto, com uma boa presença de comércio grossista. • O concelho concentra o maior número de unidades ligadas ao comércio e sociedades transportadoras e de armazenagem.
Fraquezas	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura empresarial dominada por pequenas e muito pequenas unidades (menos 50 trabalhadores). • Fraca representatividade industrial, quer em número de unidades, quer no emprego gerado. • Ambiente inibidor ao investimento industrial: reduzida expressão dos serviços de apoio às empresas, escassa qualificação dos recursos humanos e da dimensão crítica dos aglomerados urbanos. • Elevada dependência de emprego criada pelos serviços públicos existentes, sobretudo em Almeida. • O comércio tradicional encontra-se carenciado de qualificação e de agressividade de imagem. • Elevado contingente de não activos no concelho, designadamente pensionistas e reformados.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de iniciativas comunitárias de apoio ao tecido produtivo. • Empenho da Administração Central no desenvolvimento das regiões periféricas. • Inserção na Comunidade Urbana das Beiras e a possibilidade de novos investimentos no concelho. • Melhoria significativa da acessibilidade externa que pode estimular o investimento.
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade em concorrer com outros territórios pela atracção de indústrias e serviços: com o litoral e com a sede de distrito. • Localização de médias superfícies comerciais e de áreas industriais mais pujantes em territórios concorrenciais de proximidade (ex. Trancoso). • Existência de uma dinâmica industrial superior nos concelhos vizinhos (ex. Pinhel). • Tendência para que as remessas/rendimentos dos emigrantes não sejam investidos no concelho.

3.2.6. A dinâmica turística

Tal como é referido pelo PDM, o turismo é assumido como um vector fundamental de desenvolvimento, essencial para atrair recursos exteriores: turistas, visitantes e investidores. Esta ideia é reforçada, como se verá, pela opinião dos actores locais, que classifica o turismo como fundamental para o desenvolvimento de Almeida. Por isso, nesta subsecção far-se-á uma análise individualizada às forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que se colocam ao sector do turismo em Almeida. No final da análise, sintetizam-se as principais conclusões no Quadro 29, (página 134).

a) Forças

Os pontos fortes do turismo no concelho são assinaláveis. Apesar de não corresponder às solicitações de um turismo massificado (de tipo *sol e praia*), o território apresenta recursos que, aliados à sua posição geográfica e à melhoria da acessibilidade externa, podem beneficiar a sua vocação turística. A oferta turística de Almeida assenta fundamentalmente em dois vectores: no turismo cultural e no turismo em espaço rural⁵⁷. Para este contribui a beleza paisagística do município, a sua quietude, os recursos cinegéticos, a conservação dos estilos de vida rural e comunitária, as tradições e a cultura popular manifestadas no artesanato, nas feiras e romarias, a ausência de contaminação ambiental e até a existência de casas apalaçadas que, pela sua traça, podem ser convertidas para a prática de um turismo rural de qualidade. Na óptica de um turismo cultural emerge o vetusto património histórico e arquitectónico do concelho, que encontra na Vila fortificada de Almeida o seu ponto culminante: caso único da arquitectura militar, de onde se destaca a Praça Militar e as Muralhas (Monumentos Nacionais), *ex libris* da Vila devido à sua imponência e configuração poligonal em forma de estrela. No seu interior pontificam ainda outros elementos dignos de registo – os vestígios do Castelo (destruído durante a 3ª Invasão Napoleónica), os Paços do Concelho, as Casamatas, o Quartel das Esquadras, a Igreja Matriz, o Palácio da Vedoria, o Picadeiro d'El Rey, entre outros, que justificaram a integração de Almeida no roteiro das Aldeias Históricas de Portugal. Ao nível do concelho, o legado histórico é também riquíssimo, com destaque para a Aldeia Histórica de Castelo Mendo e para o núcleo medieval de Castelo Bom, onde figuram diversos elementos classificados a nível nacional. A arquitectura militar e a função defensiva estão sempre omnipresentes neste local e evocam uma fronteira frágil que, ao longo dos tempos, foi alvo da cobiça estrangeira.

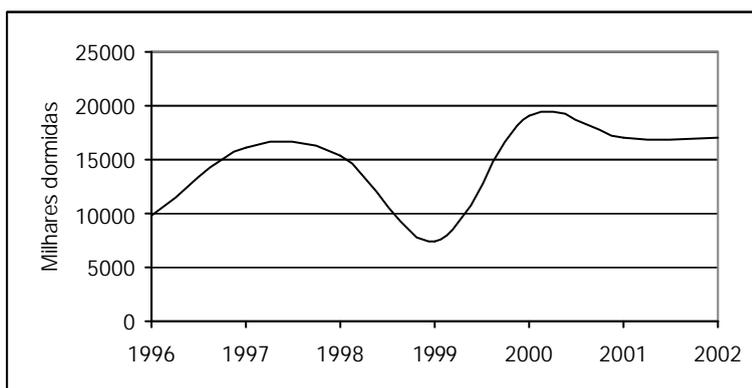
Apesar de todo este manancial e de se reconhecer que é um factor de desenvolvimento, há um subaproveitamento das potencialidades turísticas de Almeida. Não basta dizer que o turismo é a mola que pode despoletar o crescimento do concelho – isso por si só não atrai visitantes. É preciso apostar na qualidade da oferta, do serviço que é prestado e aproveitar os elementos distintivos face aos territórios vizinhos.

⁵⁷ "O turismo em espaço rural consiste no conjunto de actividades e serviços realizados e prestados, mediante remuneração, em zonas rurais, segundo diversas modalidades de hospedagem, de actividades e serviços complementares de animação e diversão turística, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado em meio rural" (DGT, 2003).

A oferta de equipamentos turísticos concentra-se nas duas vilas do concelho. Segundo as unidades registadas pela DGT (2002), Almeida destacava-se como o concelho melhor apetrechado na região (excluindo a Guarda mais uma vez), concentrando 31% dos estabelecimentos de alojamento e 38% dos quartos disponíveis. As unidades hoteleiras registadas eram constituídas pela pousada de Almeida, por um hotel e por duas residenciais sedeadas em Vilar Formoso. Segundo as estatísticas oficiais, estas unidades perfaziam um total de 109 quartos, valor que se afastava muito dos restantes concelhos, como se disse. Os restantes indicadores, que analisaremos a seguir, referem-se assim apenas a estas quatro unidades.

Em relação à procura turística (2002), Almeida absorveu quase metade (42%) dos hóspedes entrados na região em estabelecimentos hoteleiros, tendo uma larga vantagem sobre o seu mais directo perseguidor (Manteigas com 19%). Embora esteja numa posição fronteiriça, a larga percentagem dos hóspedes foi de origem nacional (62%), ao passo que a fatia mais gorda do mercado estrangeiro procedeu de Espanha (19%) e de França (7%). No tocante a dormidas (Figura 21), Almeida ocupa também o primeiro lugar (37%), cifrando-se em 63% a estada de

Fig.21 – Dormidas de turistas em Almeida entre 1996-2002



Baseado em: INE, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002a, 2003.

portugueses e em 19% a de espanhóis. A proximidade a Espanha e a existência da fronteira justificam que 91% das dormidas do turismo espanhol na região tivessem ocorrido no concelho de Almeida (se contabilizarmos a Guarda essa cifra desce para 60%). Espanhóis, franceses, britânicos e holandeses optaram em maior número por pernoitar em Almeida, em detrimento dos restantes concelhos da região, incluindo a Guarda.

Relativamente a outros indicadores, Almeida mantém um lugar cimeiro no que se refere à taxa de ocupação por cama (19,6% em 2002), valor relativamente baixo, mas superior à média regional (incluindo a Guarda), mas que ainda assim significa que há uma oferta de alojamento não aproveitada, possivelmente devido a uma procura muito sazonal, baseada num maior número de visitas na época estival. Em relação à permanência (estada média), Almeida regista um valor de 1,1 dias, sendo duas décimas inferior à região, o que vem confirmar que a procura parece relacionar-se mais com deslocações de curta duração (estadas de uma só noite, potenciadas pela posição geográfica e pela situação de fronteira). Mesmo em relação aos turistas, o escasso número de locais para visitar abertos ao público e a fraca animação podem explicar também a curta permanência no território por parte daqueles.

Por fim, em termos de receitas obtidas pela actividade (milhares de euros em 2002), Almeida é o concelho que mais receitas acumula (470), tendo este sector facturado cerca de metade das receitas que gerou na sede de distrito e mais do que em qualquer outro concelho da região.

Em relação à evolução da procura e da oferta de alojamentos em Almeida, verifica-se que ambos os indicadores apresentam um sentido ascendente ao longo dos últimos anos. É de realçar sobretudo o valor das dormidas que quase duplicou no período avaliado entre 1996 e 2002. Esta subida da procura foi correspondida por um alargamento na capacidade de alojamento, embora mais modesta (de 75 para 109 quartos). Por último, é de frisar que, para o período representado, o fluxo de hóspedes nacionais e espanhóis (o mais representativo do contingente de estrangeiros) subiu exponencialmente, sendo o incremento das visitas dos nossos vizinhos mais regular (sextuplicou naquele período: de 508 para 3066).

Contudo, importa referir que a capacidade de alojamento do concelho de Almeida é bastante superior à das estatísticas apresentadas, uma vez que a maior parte das unidades hoteleiras não estão registadas na Direcção Geral de Turismo. Com efeito, em Almeida existem, para além da pousada, duas residenciais implantadas no exterior da muralha, enquanto, no interior do casco histórico, existem duas unidades de turismo em espaço rural (vertente de turismo de habitação, cuja capacidade total é de 5 quartos). No Freixo, numa bela construção rural do século XVIII, está localizado o terceiro estabelecimento desta natureza existente no concelho, tem uma capacidade de 4 quartos e é possível assistir a actividades agrícolas, pecuárias, caçar, etc. (agroturismo).

Em Vilar Formoso, a discrepância entre os dados oficiais e a realidade é mais acentuada, uma vez que existem mais sete unidades (residenciais e pensões) que as anunciadas, o que faz incrementar muito a capacidade hoteleira da vila. Encontram-se vocacionadas para servir o intenso fluxo de viajantes que passa pela fronteira, o que nos foi confirmado por empresários locais, uma vez que a maior parte das pessoas que pernoita nestas unidades, normalmente, não permanece mais que uma noite.

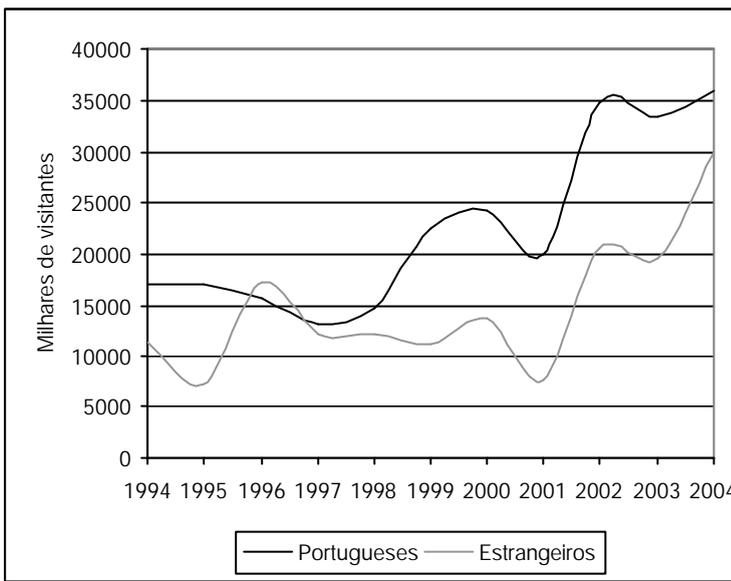
É ainda de salientar que a capacidade de alojamento de Almeida será reforçada com a construção de uma Casa da Juventude (com cerca de 30 camas), projectada para a área das piscinas, que virá diversificar o leque de equipamentos com um espaço não existente nos concelhos vizinhos, que incluirá diversas valências (sala de leitura e posto multimedia, por exemplo). O projecto de edificação de um novo hotel na área da Fonte Santa (Almeida), para apoiar o novo balneário, virá alargar ainda mais a oferta de Almeida no futuro.

Para se aferir melhor a procura turística de que Almeida é objecto, procedeu-se ao levantamento do número de turistas/visitantes que passam pelo posto de turismo local. A busca de informação foi alargada aos últimos dez anos, para se ter uma ideia mais precisa sobre a evolução do número de visitantes/turistas (Figura 22). As estatísticas locais reportam-se às pessoas que entram em Almeida e que solicitam informação ou visitam o posto de turismo.

Desconhece-se se o número de pessoas que visita Almeida e não passa pelo posto é significativo, mas de qualquer dos modos, esta informação já constitui uma amostra importante sobre o fluxo de visitantes.

Assim, constata-se que a vila tem sofrido um forte incremento no número de visitantes, sem grandes oscilações, excepção feita ao ano de 2001, que acusou uma quebra de 10000 visitantes. No período observado, Almeida registou uma taxa de crescimento cifrada em 131,5%.

Fig. 22 – Número de visitantes do posto de turismo 1994-2004



Baseado em: Posto de Turismo de Almeida, CMA, 2004.

as estatísticas oficiais que apresentámos, que referem que 62% dos hóspedes entrados em estabelecimentos hoteleiros em 2002 eram de nacionalidade portuguesa.

O ano de 2004 foi aquele em que se registou o maior número de visitantes portugueses e estrangeiros no posto de turismo. Houve a intenção em perceber qual a dinâmica da procura turística ao longo do ano, se é uniforme ou se possui picos e, em caso afirmativo, em que altura. Por isso, foi solicitada a informação relativa ao número de visitas mensais ao longo de 2004.

A leitura da Figura 23 não deixa margens para dúvidas quanto à forte irregularidade do número de visitantes. Só o mês de Agosto acolheu 26,3% do total anual, o que sem dúvida se associa ao período de férias que uma boa parte da população goza naquela época e coincide com a chegada de milhares de emigrantes às suas origens. Mas, não deixa de ser curioso que o segundo mês a proporcionar maior fluxo de visitantes tenha sido o de Março. A explicação deste facto poderá justificar-se pelas excursões às amendoeiras em flor que, em grande número, passam pelo concelho em direcção a Norte. Depois são os meses de Verão, Julho, Junho e Setembro a receber mais visitantes. No outro extremo, foi no mês de Novembro que menos pessoas passaram pelo posto de turismo (apenas 1,7% do total).

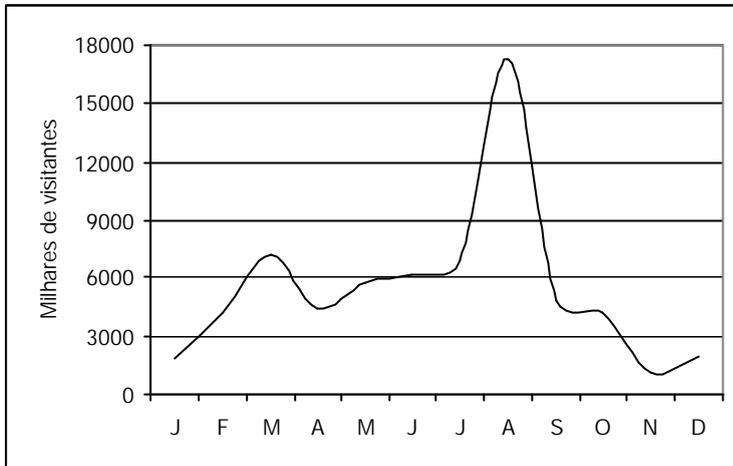
Relativamente à proveniência, a percentagem de visitantes portugueses que passou pelo posto de turismo, em 2004, foi inferior à média dos últimos dez anos (55%). Do grupo dos estrangeiros, a esmagadora maioria era oriunda de países europeus (93%), ao que se seguiram

Só em 2004 passaram pelo posto de turismo perto de 66000 pessoas.

Outro dado pertinente a analisar relaciona-se com o segundo tipo de informação recolhido no posto, a proveniência dos visitantes/turistas (a seriação da informação apenas incide sobre estes dois aspectos). Ao longo da última década, 61% dos visitantes do posto de turismo foram portugueses, o que de certo modo corrobora

os sul-americanos (6,5%). De entre os turistas europeus, notou-se uma hegemonia nos de nacionalidade espanhola (56%), talvez por ser este um mercado de proximidade, numeroso e que parece interessar-se pela oferta de Almeida – mas este estudo ainda está por fazer. Os de

Fig.23 – Evolução dos visitantes no posto de turismo em 2004



Baseado em: Posto de Turismo de Almeida, CMA, 2004.

nacionalidade francesa também merecem destaque, pois representaram 22,6% do total de europeus. Ingleses e alemães também entraram em número superior ao milhar, enquanto os restantes países, num total de 14, forneceram valores mais residuais.

Apesar do desfasamento temporal e dos diferentes meios de recolha informativa, verifica-se que as

estatísticas locais corroboram os dados mais recentes disponibilizados pelo INE, relativamente à proveniência dos turistas e ao aumento do fluxo de visitantes nos últimos anos.

b) Fraquezas

Almeida apresenta muitas debilidades para um sector que é considerado por todos como essencial para o seu desenvolvimento. Desde logo, não obstante as potencialidades naturais e patrimoniais do concelho, Almeida exhibe algumas fragilidades, especialmente ligadas à qualidade e variedade do serviço prestado. A oferta de equipamentos turísticos apesar de suficiente para albergar a actual procura, está muito vocacionada para responder apenas às solicitações daqueles que passam na fronteira e necessitam de pernoitar e de descansar das viagens. Estes *clientes* não procuram Almeida pelos seus recursos endógenos, mas apenas porque ali se encontra uma das principais portas de entrada e de saída do país. Embora este segmento deva ser explorado, até porque constitui uma fonte de receitas e de emprego, o facto é que estas unidades não se conotam com as exigidas pelo turismo rural e cultural. O mesmo se diz das unidades de restauração (as mais numerosas da região), que apresentam uma qualidade muito variada, não raras vezes para servir as pessoas que passam pela fronteira. Não existe nenhum restaurante típico onde seja possível desfrutar, num ambiente rural, os pratos típicos e a rica gastronomia da região. Apenas a pousada tem apostado na oferta de pratos regionais, o que lhe tem granjeado inclusive algumas distinções. As duas vilas concentram quase 83% dos restaurantes do concelho. Só em Vilar Formoso estão sedeados 60% dos restaurantes, facto que se deve à tentativa de atrair e de servir o elevado número de viajantes, de camionistas e de turistas que ali passa.

Outros serviços ligados ao turismo são limitados: há apenas uma agência de viagens e um posto de turismo, que dá seguimento a divulgações do território numa lógica de *proto-marketing*. Durante os meses de Verão, funciona um posto de informação turística em Vilar Formoso, à entrada no país, numa parceria da Câmara Municipal com a Região de Turismo da Serra da Estrela. Porém, este serviço não corresponde às reais necessidades, quer pelo período de tempo limitado em que está aberto, quer pelas suas características. Era necessário que o posto de turismo congregasse outras valências, como espaço de exposições, de venda de produtos regionais e de peças de artesanato e merecia outro tipo de instalações. Limita-se a dar algumas informações sobre os pontos de interesse turístico da região, a localização de unidades hoteleiras, de restaurantes e pouco mais.

A animação turística é insuficiente e de baixa qualidade, sendo necessário rever a sua organização. Os eventos culturais são escassos, pouco promovidos e apresentam características para um público à escala local ou, quando muito, sub-regional, produzindo uma fraca atractividade. Os eventos de carácter etnográfico apresentam idênticas fragilidades, em especial ao nível da oferta de artesanato que, apesar das valiosas tradições existentes, se revela insuficiente em termos de objectos em si e de locais de venda. Os artesãos são idosos e corre-se o risco de várias produções serem perdidas.

Igualmente a falta de equipamentos desportivos ligados ao turismo, tais como campos de ténis, de golfe, centros hípicas, aluguer de bicicletas, etc., é insuficiente, embora se venham a registar melhorias com a construção de dois complexos de piscinas e cortes de ténis.

Em termos culturais, o património histórico e arquitectónico não está bem aproveitado. Enquadra-se nesta situação, por exemplo, a ausência de um museu (as Casamatas funcionam como *sala de exposições*), onde estejam patentes mostras temáticas do património local e regional. O projecto de instalação de um museu de história militar em Almeida poderá vir a colmatar esta falha. Os monumentos implicam beneficiações, em particular a Muralha que tem sofrido alguns desmoronamentos e se encontra infestada de vegetação; a rede de túneis existentes sob Almeida podia ser reactivada como circuito turístico.

O deficiente papel de animação turística de Almeida é evidenciado pela fraca capacidade de fixação de fluxos turísticos entrados pela fronteira de Vilar Formoso. Ao cruzarmos as informações mais recentes sobre a entrada de estrangeiros nas fronteiras nacionais (2000), com o número de hóspedes estrangeiros entrados nos estabelecimentos hoteleiros de Almeida naquele ano, conclui-se que apenas 0,055% do número total de estrangeiros entrados estiveram num estabelecimento do concelho⁵⁸. Trata-se de um valor muito reduzido, que importa incrementar a partir do elevado número de estrangeiros que passa em Vilar Formoso. A este facto não será estranha a reduzida promoção dos recursos do território no exterior, que em nada favorece a captação do público-alvo (turistas e visitantes), fruto de campanhas de marketing

⁵⁸ Esta comparação reporta-se apenas aos estrangeiros entrados nos estabelecimentos hoteleiros classificados na Direcção Geral de Turismo que, em 2000, eram quatro. Por isso, o valor final relativo à capacidade de fixação de turistas entrados na fronteira encontra-se subavaliado.

isoladas e focalizadas em pequenas iniciativas (características do *proto-marketing*). A própria falta de informação e de espírito empreendedor da população local sobre os incentivos ao investimento no turismo, também figuram como pontos fracos.

Estas fraquezas entroncam numa outra, bem mais grave, que consiste na desorganização da oferta turística de Almeida, que se processa ao sabor de interesses individuais, de uma forma avulsa. Esta situação radica na ausência de uma investigação detalhada sobre a oferta, sobre o mercado turístico e na inexistência de uma estrutura que coordene esse estudo e que seja responsável por todas as acções de promoção e de concertação na área do turismo, à escala local e até regional.

Relativamente à oferta actual, existe uma grande diversidade de produtos que são promovidos de um modo mais ou menos desgarrado: património, termas, feiras, Batalha do Buçaco, artesanato, natureza, etc.. As características da oferta actual apresentam-se em síntese no Quadro 30 (página 135). É imperioso estruturar esta amálgama em torno de um produto líder e centrar todos os esforços na sua potenciação. Sem dúvida que o património arquitectónico e cultural corresponde ao produto de excelência de que Almeida dispõe e é na sua requalificação física e funcional e na sua divulgação que se devem centrar esforços. As outras ofertas figuram como subsidiárias, dão resposta a uma procura muito variada, mas que importa sempre atrair.

Depois há um leque de questões em aberto que urge clarificar. Por exemplo, não se conhece o número de turistas que Almeida pode acolher; sabe-se que a percentagem de visitantes e de turistas tem aumentado, mas não existe uma estimativa sobre o número ideal de turistas a captar; não existem percursos turísticos definidos em Almeida nem à escala concelhia, de acordo com o perfil do visitante, o que potencia a ocorrência de turistas *perdidos*; não há um estudo relativo ao tempo que leva a visitar-se Almeida ou sobre o apoio que pode ser prestado aos turistas. É preciso responder a estas questões com clareza. Ou seja, Almeida necessita de organizar todo o sector de actividade turística a que alguns autores apelidam de «fileira turística» (MOREIRA, 2000). A concepção de uma fileira turística para Almeida deverá envolver três conjuntos de actividades. As actividades do *núcleo central*, que são as que dão o rosto ao sector, onde se incluem as instituições ligadas à hotelaria, à restauração, lazer e animação, acompanhamento, transporte e informação turísticas. Considera-se também um *núcleo a montante*, cuja prática alimenta e qualifica todo o sector turístico. Encerra um vasto conjunto de actividades e de estruturas, de onde se destaca a produção agro-alimentar, o artesanato, os equipamentos de suporte ao turismo, o planeamento urbano, a conservação do património, os serviços de marketing, entre outros. Por último, a jusante, existe um *núcleo de acompanhamento* (ao núcleo central), cuja dinâmica é directamente induzida pela actividade turística. Integram-se neste núcleo a organização de eventos, a animação cultural e urbana, a venda de produtos regionais, etc.. Esta estruturação não existe na actualidade e, enquanto não houver um esforço de organização, torna-se mais complexo potenciar o sector turístico e mobilizar a participação/investimento por parte dos empresários.

Em relação ao mercado referiu-se, na subsecção 2.5.1, que um território não deve esperar atrair todos os segmentos, salvo casos excepcionais, como o das «cidades globais» (KOTLER *et al.*, 1994). O mesmo se aplica ao mercado turístico. Por um lado, nem todos os turistas estarão interessados numa certa localidade colocando-se, para além de razões individuais, o tipo de clima, os recursos, a cultura e as instalações que um território oferece. Para evitar desperdiçar recursos desnecessários, numa óptica estratégica, deve-se começar por segmentar o mercado-alvo.

Uma localidade pode identificar os seus públicos-alvo de duas formas. Obtendo informações sobre os seus turistas – a sua proveniência, o motivo da visita, a sua faixa etária, a sua satisfação, se já conheciam o território e como souberam da sua existência, o que gastam, etc.. Tratando estas questões é possível saber com mais segurança que turistas atrair e a que meios recorrer para os convencer. Como se disse, este trabalho não é executado pelo posto de turismo, que se limita a registar o número e a origem dos turistas/visitantes. Uma forma simples de contornar esta lacuna consiste na realização de inquéritos aos turistas/visitantes, onde se coloquem as questões que permitam estudar o potencial mercado turístico de Almeida. A segunda forma é realizando um diagnóstico às potencialidades do território e decidir sobre o tipo de turistas que estarão interessados nelas.

Por isso, seguindo a última modalidade, constatou-se que o património histórico e cultural e a beleza natural são os vectores agregadores das potencialidades turísticas do concelho, pelo que é aos turistas/visitantes que procuram este *pacote* que devem ser dirigidos os investimentos, em termos de equipamentos, infra-estruturas e de marketing promocional. Esta segmentação vai de encontro à opinião de ASHWORTH (1995), que considera a relação turismo-património monumental como uma das três possíveis entre o turismo e a cultura.

Como nas restantes actividades, também no turismo a concorrência entre destinos é feroz, tentando atrair o maior número de turistas possível. Mas como refere ALMEIDA *et al.* (1990) o turista vem revelando “uma tendência para se afastar do «dêjà vu» e procurar seguir a solicitação da novidade”. Está pois em curso aquilo a que alguns chamam de «turismo pós-fordista» (HENRIQUES, 2003) isto é a opção deliberada por viagens, escolhas e práticas turísticas o mais pessoais e individualizadas possível. Neste cenário, embora Almeida constitua uma certa novidade, um destino pouco divulgado e massificado, a diminuta visibilidade do território no exterior não permite explorar as potencialidades identificadas. Sabendo-se que o peso da Beira Interior como destino de férias não tem perspectivas de crescer substancialmente, que está muito ancorado na neve, que a praia continua a ser o destino de férias mais apetecido e que para muitos que têm meios financeiros, as férias no estrangeiro são as eleitas, a aposta de Almeida poderá centrar-se nas pequenas estadas (as *short-breaks* de 1 a 3 noites), coincidentes com períodos de mini-férias, fins-de-semana, etc.. Estas visitas devem focalizar-se no turismo cultural, e apoiar-se no turismo rural, no turismo ambiental e noutros atractivos, como a caça e pesca ou os desportos de aventura, por exemplo. A importância crescente do turismo sénior é

também uma oportunidade que não deve ser escamoteada, até porque não é muito sazonal (NERBA, 2002).

Relativamente ao mercado de proveniência dos turistas de Almeida, viu-se que a maior fracção é de origem nacional, tendo ainda algum significado os turistas espanhóis. A escassez de equipamentos, de serviços de recepção e de apoio turístico e também a falta de promoção não têm permitido fidelizar um mercado de relevo (nacional ou estrangeiro). Basta para tal referir que, durante o fim-de-semana a animação sócio-cultural é muito limitada, não há serviços de lazer/desporto ao dispor dos visitantes, subsistindo apenas as unidades de restauração onde nem sequer é possível degustar a cozinha regional. Nestas condições torna-se difícil a Almeida impor-se no mercado turístico, dando azo à prevalência de movimentos de visitantes e de excursionistas que, por força daquelas razões, permanecem pouco tempo e deixam poucas receitas na vila. Nestes moldes, o turismo terá dificuldade em afirmar-se como uma das componentes de desenvolvimento concertadas a concorrer para o desenvolvimento do concelho.

Numa lógica de planeamento estratégico, o desenvolvimento do turismo em Almeida deve atender a duas situações. Por um lado, decorrente da crescente competitividade e da tendência de homogeneização da oferta, terão mais facilidade em triunfar os territórios que apresentem uma maior diversificação dos produtos e uma melhoria da sua qualidade. Inovação, marketing e qualidade devem nortear os investimentos neste sector, maximizando a utilização dos recursos e as potencialidades locais. Em segundo lugar, mediante a impossibilidade de a autarquia suportar isoladamente os custos e da necessidade de envolver diferentes actores locais neste projecto, torna-se premente a constituição de parcerias para coordenar o desenvolvimento/promoção e o estabelecimento de um sistema de apoio externos⁵⁹. Por seu turno, a estratégia a utilizar deve procurar ligar os esforços endógenos de desenvolvimento com a atracção de investimentos externos. A existência de uma região de turismo (ao nível de Riba-Côa) e de uma agência de desenvolvimento local são muito importantes para encetar esta estratégia e fomentar o desenvolvimento sustentado do sector. Nesta intervenção múltipla, o concurso de mecanismos de apoio financeiro externo e interno é decisivo, através de um esforço conjugado entre as administrações central, regional e local e com o apoio de certos programas comunitários⁶⁰. Isto vai de encontro ao preconizado por ALMEIDA *et al.* (1994) ao defenderem que “o recurso a factores exógenos apresenta-se assim como um pressuposto e uma condição geral de qualquer modelo de desenvolvimento a ensaiar nas zonas rurais deprimidas e periféricas”. Trata-se pois de estimular o desenvolvimento do território com base nos seus recursos endógenos, através de um processo de externalização, o que faz tanto mais sentido quando a

⁵⁹ Apesar de neste momento o sector estar dominado por sociedades de pequena e muito pequena dimensão, o individualismo é uma das notas dominantes da cultura empresarial local. Neste contexto, torna-se difícil encontrar interlocutores que representem as várias componentes da oferta, bem como a partilha de experiências, de informações e a organização da oferta local.

⁶⁰ Constituem paradigmas destes programas os incentivos a produtos turísticos de vocação estratégica e de modernização empresarial, constituídos pelo SIVETUR (Portaria nº1214B), o SIME (Portaria nº687/2000) e o SIPIE (Portaria nº317-A/2000).

dinâmica de empreendimento a partir de Almeida é limitada. Aqueles autores sublinham metaforicamente a necessidade de Almeida “romper as muralhas” para captar recursos externos.

c) Oportunidades

O leque de produtos turísticos que Almeida pode oferecer (património e natureza) coadune-se com as recentes tendências institucionais que estimulam este tipo de turismo, em detrimento das apostas exclusivas nos destinos do tipo sol e praia. Almeida tem uma palavra a dizer nesta nova estratégia de desenvolvimento e promoção turística, necessitando, porém, de uma qualificação dos recursos e de uma diversificação dos equipamentos de apoio à actividade, para poder disputar, no espaço regional e nacional, uma maior quota de mercado turístico.

A aposta no sector do turismo cultural deve fazer-se não só por causa do valor patrimonial existente no concelho, como pelo aumento das motivações culturais e pela alteração do comportamento do consumidor, tal como argumenta ASHWORTH (1995). Para este autor, o aumento da procura turística urbana deve-se a um aumento das motivações culturais e a alterações no comportamento do consumidor e de educação, onde se tem assistido à transformação de padrões de consumo em massa em padrões onde emerge a preocupação com a qualidade, a diferenciação, a identidade, etc.. Na relação entre turismo e cultura, ASHWORTH (1995) fala de três grandes formas: o «turismo-arte», o «turismo-património monumental» (inclui para além de actividades artísticas, o património histórico construído) e o «turismo lugar específico» (o lugar tomado no seu todo: paisagem, gastronomia, folclore, etc.). RICHARDS (1996) define turismo cultural como “o movimento de pessoas para atracções culturais fora do seu local normal de residência, com a intenção de compilar novas informações e experiências para satisfazer as suas necessidades culturais”.

Por outro lado, é preciso não descurar novas tendências turísticas em curso, nas quais Almeida também se deve afirmar: o turismo em espaço rural e o eco-turismo (ou *turismo ambiental*). O primeiro tem vindo até a constituir uma modalidade em franca expansão, devolvendo boas perspectivas do ponto de vista económico (NERBA, 2002). O turismo em espaço rural apresenta um leque de vantagens e de desvantagens que se sintetizam no Quadro 28, especialmente incidentes sobre territórios periféricos, como o de Almeida.

Relativamente ao turismo ambiental, há uma procura crescente por actividades desportivas, recreativas e de contacto com a natureza. O território deve procurar impor-se mais no mercado em termos dos *desportos radicais* e de desportos em comunhão com a natureza: BTT, caminhadas pedestres, todo-o-terreno, canoagem, parapente, etc.. O valioso património paisagístico, enriquecido pela biodiversidade e pelos recursos cinegéticos abundantes são um trunfo que podem estimular os fluxos turísticos com a motivação «natureza». A inserção de biótopos Corine em Almeida (sítios de interesse para a conservação, ao abrigo da Directiva Comunitária 92/43/CEE) ilustra bem a sua relevância em termos ambientais.

Quadro 28 – Pontos fortes e fracos do turismo em espaço rural em regiões periféricas

Pontos fortes
<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidade de melhorar o nível de qualidade de vida local e regional. • Contribui para a protecção do meio ambiente. • Contribui para a revalorização do património arquitectónico, cultural e natural. • Fomenta as actividades culturais e tradicionais. • Expande e moderniza a base produtiva e económica local. • Alarga o espectro de formação profissional da população local. • Gera outros rendimentos económicos através de actividades complementares (comércio, artesanato...).
Pontos fracos
<ul style="list-style-type: none"> • Cria poucos empregos. • Implica apoios institucionais adequados às iniciativas de nível nacional e até comunitário. • Apela à resolução de problemas infraestruturais do território (acessibilidades, equipamentos,...). • Exige um crescente profissionalismo por parte de empresários – não basta a hospitalidade e a simpatia de acolhimento.

Baseado em: ALMEIDA *et al.*, 1990 e em CCRC, 1992.

Dando cumprimento a um conceito ainda recente na América do Norte e Europa, a exploração turística das potencialidades naturais do concelho pode implementar-se através dos *corredores verdes*, isto é, de espaços lineares traçados ao longo de corredores naturais, como cursos de água ou linhas de fecho, que ligam entre si certos conjuntos, como áreas protegidas e sítios classificados. Com eles pretende-se criar espaços de fruição com a natureza, para os adeptos de caminhadas, bicicletas, equitação, trilhos de lazer, miradouros, entre outros. A articulação destes corredores naturais com os elementos patrimoniais existentes (aldeias históricas, monumentos classificados, calçadas romanas, pontes medievais, vestígios arqueológicos...) daria um vinco distintivo na oferta turística em relação aos concelhos vizinhos.

Estas iniciativas vão de encontro às tendências europeias de turismo temático, para os quais certos projectos podem beneficiar de apoios de programas comunitários (INTERREG e LEADER + ⁶¹), susceptíveis de potenciar o desenvolvimento directo e indirecto do turismo.

A interioridade é um entrave à captação de turistas oriundos do litoral. Contudo, a progressiva melhoria da acessibilidade externa de Almeida, em concreto da rodoviária, que torna mais rápidas, cómodas e seguras as deslocações, anuncia-se como uma oportunidade que pode fomentar o fluxo de chegada de turistas/visitantes.

A cooperação com a região de Castela-Leão tem sido também uma realidade, embora ainda numa fase muito embrionária, que envolveu desde já a organização do Fórum Transfronteiriço de Turismo – Região da Guarda e Província de Salamanca e, pontualmente, a organização de visitas conjuntas.

Por último, deve ainda referir-se o estímulo dado pela Região de Turismo da Serra da Estrela, que colocou Almeida como sede da Rota das Aldeias Históricas, da Rota dos Castelos e Fortalezas e como Centro da História Militar, função que se enriquecerá após a abertura do Museu de História Militar de Almeida. Pela qualidade e distinção do seu património, Almeida surge como a Aldeia Histórica mais importante da região, facto que poderá reforçar o seu poder

⁶¹ "A iniciativa LEADER+ visa incentivar a apoiar os agentes rurais e reflectir sobre os respectivos territórios e a aplicar estratégias originais de desenvolvimento sustentável e de qualidade, centradas em novas formas de valorização do património natural e cultural, de reforço do ambiente económico, nomeadamente contribuindo para a criação de postos de trabalho e de melhoria da capacidade organizacional das comunidades rurais" (BARROS, 2003).

atractivo. Outras iniciativas levadas a cabo pela Região de Turismo relacionam-se com a elaboração de guias de alojamento, de restauração e de percursos temáticos (disponíveis na Internet) que incluem Almeida. É de relevar ainda a criação de um Gabinete de Apoio ao Investimento Turístico.

d) Ameaças

Uma das principais ameaças que recai sobre o maior potencial turístico de Almeida e do concelho – o seu património arquitectónico – radica na posse pela Administração Central de diversos imóveis, como são os casos das muralhas de Almeida e de Castelo Mendo, do Quartel das Esquadras, do Quartel da GNR, da Alfândega, e de muitos outros elementos classificados a nível nacional ou como imóveis de interesse público. Logo, as intervenções de requalificação neste património edificado estão directamente sob a alçada da Direcção Geral dos Monumentos Nacionais ou do Instituto Português do Património Arquitectónico, o que se agrava quando alguns deles são tutelados por diversos ministérios. Daqui resultam inevitáveis dificuldades, porque estes organismos debatem-se com enormes solicitações, com grandes restrições orçamentais que dificultam a realização de obras e, por norma, agem com excessiva rigidez relativamente ao património, numa lógica de que todas as operações infligem ferimentos à sua integridade e preservação. O resultado traduz-se na degradação física e funcional a que muitos destes imóveis está votada. Por outro lado, cria sérios entraves à autarquia, quer em termos de recuperação do património, quer ainda nas diligências para adquirir alguns edifícios, devido a dificuldades burocráticas e a preços inoportáveis que são solicitados pela Administração Central, o que coloca o poder local numa situação de grande inoperância.

No que respeita à organização institucional do turismo verifica-se que Almeida foi integrada na região turístico-promocional de Montanha (Serra da Estrela), o que, em boa verdade, não corresponde aos recursos que este território possui, denotando uma certa confusão promocional por parte da tutela, que englobou dentro do mesmo *pacote* toda a região. Por razões naturais, Almeida encontra-se arredada do ponto mais forte desta Região de Turismo – a neve. Todavia, a Região de Turismo refere que isso não constitui um problema, porque Almeida posiciona-se com uma oferta complementar àqueles que visitam a região à procura da neve. Assim, a sua inserção fundamenta-se no turismo cultural, através da *Rota das Aldeias Históricas*, da *Rota dos Vinte Castelos* e no turismo ambiental mediante a *Rota do rio Côa*.

Uma outra fragilidade resulta da existência de idêntico potencial turístico nos concelhos limítrofes, quer em património arquitectónico e cultural, quer natural, sendo de relevar que alguns deles têm apostado com maior vigor no sector do turismo (casos de Celorico ou de Sabugal). Estes podem retirar vantagem na atracção dos recursos, quer pela quota de mercado que têm conquistado, quer pela maior notoriedade promocional, que cimeta a imagem do território; por exemplo, Linhares da Beira (Celorico) está muito associada ao parapente; no caso de Almeida, a maioria das pessoas desconhece o território, por falta de promoção e de eventos que veiculem os seus recursos e a sua imagem.

A falta de promoção da região junto dos investidores nacionais e estrangeiros, também por inércia local e por ausência de iniciativas que lhe dêem visibilidade, inviabilizam a captação de novos recursos, incluindo turistas e visitantes.

O encerramento do posto de turismo do ICEP de Vilar Formoso veio agravar ainda mais a promoção da região no exterior, deixando de actuar na publicitação do território, bem como dos seus serviços e produtos.

Quadro 29 – Análise SWOT ao sector do turismo em Almeida

<p>Forças</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de recursos endógenos de elevado valor, que podem concorrer por uma maior quota de mercado em termos de turismo cultural, de turismo em espaço rural e de turismo ambiental. • Existência de dois aglomerados urbanos classificados como Aldeia Histórica no concelho. • Património arquitectónico e cultural de relevante interesse, com elementos singulares a nível europeu no domínio da arquitectura militar. • Presença de diversos imóveis classificados como Monumentos Nacionais ou como Imóveis de Interesse Público, com destaque para a Praça-forte de Almeida. • O concelho reúne o maior número de unidades hoteleiras e detém a maior capacidade de alojamento da BIN (com excepção do concelho da Guarda). • Almeida absorve a maior parte dos hóspedes estrangeiros entrados em estabelecimentos hoteleiros e de dormidas em unidades hoteleiras da BIN (com excepção da Guarda). • Aumento progressivo da procura e da oferta hoteleira ao longo dos últimos anos. • Crescimento superior a 130% no número de visitantes do posto de turismo de Almeida ao longo da última década. • Cerca de 60000 visitantes passaram pelo posto de turismo de Almeida em 2004.
<p>Fraquezas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequação da oferta hoteleira às solicitações do turismo cultural e em espaço rural. • Debilidade dos serviços e dos equipamentos ligados ao sector turístico. • Escassa animação turística, cultural e urbana. • Reduzida promoção das potencialidades e dos recursos turísticos de Almeida e do concelho no exterior. • Forte desorganização da oferta turística de Almeida. • Ausência de estudos sobre o mercado e a oferta turística de Almeida. • Desagregação na actuação dos actores públicos e privados no sector turístico. • Degradação física e subaproveitamento turístico dos elementos patrimoniais.
<p>Oportunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tendência em curso de aumento das motivações ligadas ao turismo cultural, ao turismo em espaço rural e ao turismo ambiental. • Apoio institucional crescente às iniciativas de turismo cultural, de turismo em espaço rural e de turismo ambiental. • Existência de incentivos nacionais e comunitários ao desenvolvimento de projectos no sector do turismo cultural, do turismo em espaço rural e do turismo ambiental. • Inserção de Almeida na rede das Aldeias Históricas de Portugal. • Classificação de Almeida por parte da Região de Turismo da Serra da Estrela como sede da rota das Aldeias Históricas, da rota dos Castelos e Fortalezas e como centro da História Militar. • Melhoria da acessibilidade externa do concelho.
<p>Ameaças</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Posse, por parte de organismos da Administração Central, de diversos elementos patrimoniais classificados, facto que dificulta a sua recuperação física e reabilitação funcional. • Escassa visibilidade dos recursos de Almeida no exterior. • Presença de património cultural e ambiental de relevante interesse em concelhos limítrofes. • Reduzida cooperação entre os actores públicos e privados da região (incluindo da vizinha região espanhola) para o desenvolvimento de projectos de dinamização turística. • Inadequação entre os recursos de Almeida e a principal oferta turística da região de turismo em que está inserida – a neve.

Quadro 30 – Caracterização da oferta turística actual de Almeida

Características	Actividades de recreio com a natureza	Caça grossa	Caça miúda e pesca desportiva	Comemorações da Batalha do Buçaco	Comemorações do Feriado Municipal	Feira do Fumeiro Feira das Vinhimas	Feira Medieval (Castelo Mendo)	Património arquitectónico e cultural	Termalismo
Ocorrência espacial	Área municipal	Área municipal	Área municipal	Almeida	Almeida	Almeida	Castelo Mendo	Almeida, Castelo Mendo e outras	Almeida (Fonte Santa)
Organização	CMA e outras (INATEL, JF concelho)	Área municipal	Clubes de Caça e Pesca; não organizado	CMA	CMA	JFA	CCDRC (AH) JFCM	CMA e outras (CCDRC, RTSE)	Não organizado
Divulgação	Comunicação local e regional	Inexistente	Inexistente	Comunicação local, regional e às vezes, nacional	Comunicação local	Comunicação local e regional	Comunicação local e regional	Local, regional e nacional (Rede AH)	Inexistente
Atratividade	Local e regional	Local e regional e nacional	Local, regional e nacional	Regional, nacional e internacional	Local	Local e subregional	Local e regional	Regional, nacional e internacional	Local e subregional
Sazonalidade	Média, devido às variações estacionais	Grande, devido ao defeso	Grande, devido ao defeso	Muito grande	Muito grande	Muito grande	Muito grande	Reduzida	Média, devido à época termal
Interação com o território	Média	Reduzida	Média	Grande	Reduzida	Média	Média	Grande	Média
Interação com a hotelaria	Nula – actividade de jornada	Reduzida – pode implicar chegada na véspera	Reduzida – pode implicar chegada na véspera	Média	Nula	Nula	Nula	Média	Nula
Interação com a restauração	Reduzida	Reduzida	Média	Grande	Média	Média	Reduzida	Média	Reduzida
Internalização de benefícios	Muito reduzida	Reduzida	Reduzida	Média	Média	Média	Reduzida	Média	Reduzida
Articulação com outros territórios	Sim, concelhos vizinhos	Difícil, não está organizada	Difícil, não está organizada	Sim, no âmbito das AH	Difícil, é um evento municipal	Difícil, devido à natureza avulsa	Sim, no âmbito das AH	Está na Rede AH, mas precisa maior integração	Sim, na região sobre os aquistas
Potencial de desenvolvimento	Grande, implica aproveitar os recursos e impulsionar actividades	Médio, há um bom número de efectivos de caça (ex. javali)	Grande, devido à abundância e variedade de espécies	Grande, mas tem que ser melhor promovido	Reduzido, os eventos são de âmbito local	Médio, não é exclusivo e implica melhor promoção	Grande, urgem apolos, promoção e integração (Rede AH)	Grande, implica qualificar, animar, dinamizar e melhorar promoção	Grande, no projecto do novo balneário e hotel

3.3. AS APOSTAS ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁREA DE ESTUDO

3.3.1. Identificação dos actores numa lógica de planeamento participado

Elaborado o diagnóstico e dando cumprimento ao defendido na parte inicial do trabalho, procura-se agora identificar e caracterizar os actores locais mais representativos. Será a partir da confrontação das suas opiniões e, destas com o diagnóstico territorial, que se definirão as grandes *recomendações* estratégicas de desenvolvimento para Almeida.

O relativamente reduzido número de entidades sedeadas no território em estudo veio facilitar a selecção dos actores, cuja actuação tem mais repercussões no desenvolvimento de Almeida. O conhecimento do território e a experiência de trabalho foi igualmente um contributo importante para a sua identificação. Nesta fase, houve uma preocupação em identificar não apenas os actores locais, como entidades exteriores que promovem políticas ou acções com incidência local, o que nos permite distinguir os actores *internos* e os *externos*. Os actores identificados e seleccionados são os seguintes:

Actores internos

- Câmara Municipal de Almeida
- Junta de Freguesia de Almeida
- Junta de Freguesia de Vilar Formoso
- Associação Comercial e Industrial de Almeida
- Centro de Acolhimento e de Integração Social de Vilar Formoso
- Associação dos Amigos de Almeida
- Empresários Locais

Actores externos

- Associação de Desenvolvimento da Raia Histórica (Trancoso)
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (Coimbra)
- Comunidade Urbana das Beiras (Manteigas)
- Núcleo Empresarial da Região da Guarda (Guarda)
- Região de Turismo da Serra da Estrela (Covilhã)

Embora não se tenha recorrido a um método informático para a análise estratégica dos actores (como o MACTOR, já referido), a interpretação da informação foi norteadada pelas directrizes de GODET (GUERRA, 2000), nomeadamente: a identificação dos principais conflitos e alianças entre os actores, perceber as dinâmicas sociais e de que forma melhorar a sua participação, compreender as relações de poder e, em função disso, definir as acções estratégicas a implementar.

No fundo, procura-se entender a visão dos actores-chave no que respeita à convergência/divergência das acções estratégicas, à sua priorização e ao modo de as colocar

em prática. A recolha de informação alicerçou-se na realização de entrevistas semi-directivas aos referidos actores, tendo sido dada uma especial atenção ao conteúdo das respostas, para se detectar eventuais detalhes sobre as linhas estratégicas ou sobre dificuldades no que respeita à posterior concertação. Mais, foi preciso subentender algumas das respostas, o que implicou uma boa preparação para a realização das entrevistas e uma boa condução das mesmas. Por vezes, houve a necessidade de efectuar questões que não constavam do guião, para se afinar melhor a opinião do actor sobre um determinado assunto.

O guião da entrevista (apresentado no anexo A, bem como o conteúdo das entrevistas, anexo B) foi desdobrado em duas partes complementares. A primeira subordinou-se às acções estratégicas, aos eventuais obstáculos à sua implementação, ao papel que a entidade tem ou poderá ter na dinamização das estratégias e ao seu entendimento sobre a concertação de medidas. A segunda relacionou-se mais com a perspectiva do marketing territorial, nomeadamente sobre a percepção da sua relevância pelos actores e a intervenção que cada entidade desempenha nesse âmbito.

Por último, resta dizer que as inúmeras tentativas para marcar uma entrevista com o presidente da Junta da COMURB-Beiras e com o director da Associação de Desenvolvimento Raia Histórica se revelaram infrutíferas, devido à sua aparente indisponibilidade, tendo-se gorado a possibilidade de auscultar estas entidades externas. A calendarização das entrevistas foi, em grande medida, definida pela agenda dos entrevistados.

3.3.2. As acções estratégicas

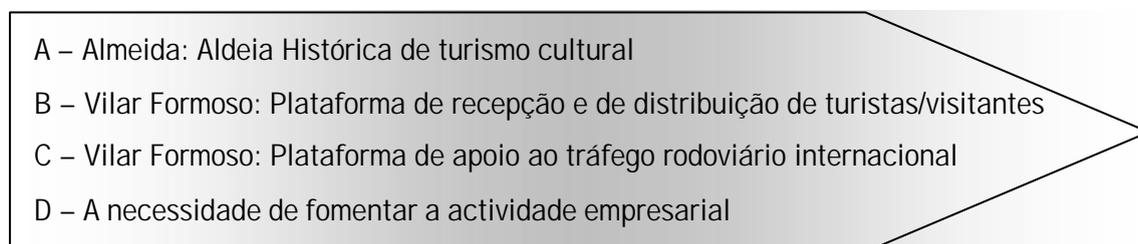
A recolha de informação através das entrevistas aos actores, a sua posterior sistematização e análise de relações entre eles, permite definir um conjunto de grandes linhas estratégicas, que se decompõem em diversas medidas. A análise das entrevistas deixou claro que existe um grande consenso entre os actores sobre as bases em que se deve estruturar o desenvolvimento de Almeida, partilhando até posições idênticas sobre os diversos objectivos para cada uma delas. Esta convergência é, desde logo, indiciadora da premência e da legitimidade da implementação de algumas das medidas e alerta para a mudança de postura de algumas das entidades, como se verá.

Cientes de que a rede de actores, não obstante a confluência de opiniões, é heterogénea e instável ao longo do tempo e de que há actores mais influentes do que outros no processo de decisão, terminamos esta análise com a caracterização dos actores e das dificuldades que se colocam à sua hipotética mobilização em plataformas de concertação.

Assim, nos parágrafos seguintes vai agregar-se o quadro da estratégia dos actores em grandes ideias-chave para a dinamização do território (Figura 24). Para cada uma delas, serão depois enunciados, por ordem de mobilização, as acções estratégicas e os respectivos objectivos associados. É de salientar que a totalidade das acções defendidas pelos actores (internos e externos) corresponde à potenciação de forças ou de oportunidades ou à tentativa de debelar fraquezas ou ameaças. Por essa razão, para os diversos objectivos são referidas

propostas sugeridas pelos actores que, na nossa opinião, contribuirão para o seu cumprimento, que designamos por *estratégias de suporte* (Quadros 31 a 38).

Fig.24 – IDEIAS-CHAVE PARA DINAMIZAR ALMEIDA/VILAR FORMOSO



A – Almeida: Aldeia Histórica de turismo cultural

O turismo surge à cabeça como a actividade que mais pode estimular o desenvolvimento de Almeida e do concelho, opinião que é partilhada por todos os actores. Relembramos que esta ideia vai também de encontro a uma das principais forças detectadas no diagnóstico e o PDM encara-o como um dos vectores de desenvolvimento do concelho.

O turismo que Almeida pode oferecer aos seus potenciais mercados não deve ser encarado como a panaceia que resolverá todos os problemas inerentes ao seu desenvolvimento, mas sim como um pilar que pode responder ao desafio do despovoamento e da desvitalização do território, tal como defendia o NERGA (1993) num estudo sobre as perspectivas de desenvolvimento para a região de Riba-Côa. Trata-se de uma força que Almeida deve saber explorar melhor, cimentando a liderança que já detém em certos indicadores. A potenciação da resposta do turismo deve envolver os actores locais, numa tentativa de rentabilizar os seus recursos e, paralelamente, promover as suas qualidades no exterior. Representa ainda uma oportunidade acrescida para a protecção do meio ambiente, para a valorização do património histórico e arquitectónico e para fomentar a qualidade de vida da população local.

ACÇÕES E OBJECTIVOS

A.1 – Qualificação e reabilitação do património arquitectónico e cultural

No quadro de desenvolvimento turístico de Almeida, a totalidade dos actores entrevistados reportou-se à presença deste objectivo. Aquando do diagnóstico enfatizou-se o testemunho patrimonial do concelho, singular no que respeita a certos elementos da arquitectura militar em Portugal, razões que presidiram à integração de Almeida (e de Castelo Mendo) na Rede de Aldeias Históricas de Portugal⁶², pelo facto de serem lugares de sonho e de vontades, passíveis de serem percebidos, valorizados e desenvolvidos, que nos permitem “fruir momentos

⁶² A Rede é constituída por dez Aldeias Históricas: Almeida, Castelo Mendo, Castelo Novo (Fundão), Castelo Rodrigo (Figueira de Castelo Rodrigo), Idanha-a-Velha e Monsanto (Idanha-a-Nova), Linhares da Beira (Celorico da Beira), Marialva (Meda), Piódão (Arganil) e Sortelha (Sabugal).

mágicos de passeios pela história, que atestam o esforço e a ambição das gentes da nossa terra” (CCRC; MCOTA, 2002).

A valorização do património arquitectónico e cultural centra-se na sua qualificação e reabilitação física e funcional. Houve uma unanimidade entre os actores ao aludirem ao mau estado de conservação, à falta de limpeza e ao abandono a que se encontram votados diversos imóveis, nomeadamente a muralha. Assim, a reabilitação física passa pela limpeza e pela execução de obras de qualificação, de beneficiação e de correcção de dissonâncias de diversos imóveis classificados. Com a reabilitação funcional pretende-se conferir novos usos e dinamizar alguns dos imóveis que estão abandonados. Algumas das propostas referidas pelos actores prendem-se com a revitalização das Casamatas, com a instituição de um espaço-museu e de um posto de turismo no edifício da Alfândega ou na dinamização de actividades nos espaços contíguos à muralha (como pela reposição de passeios em charretes puxadas por cavalos).

Referido por cinco actores, o desinteresse da Administração Central e, em particular, do IPPAR, é apontado como uma das causas maiores da desqualificação do património arquitectónico de Almeida. Há diversos imóveis que são pertença do Estado, sendo a muralha o caso mais flagrante do abandono e da falta de medidas de reabilitação por parte daquele organismo. Noutros casos, como o edifício do quartel da GNR, o número de entidades que o tutela é grande. Esta situação dificulta e tem desmobilizado o desenvolvimento de projectos para o edifício, devido a uma infinidade de burocracias e de obstáculos financeiros e administrativos, como reconheceu o presidente da edilidade. As acções de recuperação e de reabilitação destes imóveis são da responsabilidade da Administração Central e não da autarquia.

A resolução deste impasse escapa por isso às mãos dos actores locais que apenas aguardam que haja uma maior sensibilização e abertura da Administração Central para a realização de investimentos ou então para delegar competências e recursos nas autarquias, de modo a que sejam estas a zelar e a gerir os bens patrimoniais. Mas, reconhecendo uma certa improbabilidade desta última hipótese, alguns actores (quatro) propõem que a Câmara tenha uma acção reivindicativa mais acesa junto da Administração Central, que pressione mais o Estado para que as verbas e as acções necessárias à reabilitação do património sejam desbloqueadas. Um deles vai mais longe ao defender que, no imediato, a autarquia devia constituir uma equipa encarregada de limpar a muralha e o espaço envolvente a tempo inteiro, com o intuito de melhorar a imagem do ex libris da vila.

A qualificação arquitectónica e urbana do casco antigo de Almeida (e de outros aglomerados com interesse, em especial Castelo Mendo) é referida por quatro actores, numa lógica de reforço de atractividade dos centros históricos destes aglomerados. O que mais explorou esta ideia foi o presidente da edilidade, provavelmente devido a um maior contacto e sensibilidade para este tema. Trata-se no fundo de encetar medidas de qualificação do espaço público urbano, tornando-o mais harmonioso e integrado – tratamento de vias públicas, praças, das zonas verdes, do mobiliário urbano, da disciplina do tráfego e dos lugares de estacionamento. Em segundo lugar, intervir nas áreas de expansão, actualmente desqualificadas

do ponto de vista urbanístico, por ausência de uma estruturação urbana global que as integre num todo coerente e as articule com o centro histórico. Importa travar a descaracterização da silhueta tradicional de Almeida, mediante uma correcção dos principais elementos dissonantes que exhibe. Para gizar estes objectivos, a Câmara irá socorrer-se de diversos planos de pormenor para os núcleos de maior interesse patrimonial (incluindo Almeida e Castelo Mendo), com vista à conservação e à reabilitação do construído. O autarca referiu ainda outras medidas projectadas pela Câmara como programas de recuperação de fachadas de edifícios em núcleos urbanos de relevante interesse, através da celebração de protocolos com os proprietários aderentes, ou as diversas obras de qualificação urbanística que têm decorrido um pouco por todo o concelho. Mas não deixou de referir que a acção dos particulares, através da realização de obras de conservação e de correcção de dissonâncias é fundamental na qualificação do património, área onde a Câmara também tem amplas responsabilidades quer na sensibilização da população, quer na concessão de apoios para a realização de obras e na sua fiscalização.

Se houve unanimidade entre os actores no tocante à reabilitação arquitectónica e cultural do concelho, cinco deles acham também importante reabilitar e reconfigurar o uso de imóveis degradados ou devolutos, não apenas em Almeida, como um pouco por todo o concelho. A lógica subjacente a esta medida baseia-se na recuperação de bens patrimoniais e conferir-lhe novos usos, entre os quais, a instalação de serviços, o funcionamento de equipamentos (incluindo turísticos) ou simplesmente adaptá-los a espaço multiusos. Implica ainda que a autarquia adquira os imóveis que sejam considerados estratégicos para levar a cabo certos projectos, para os quais os particulares revelam inércia de empreendimento, nomeadamente celebrando parcerias (autarquia/privados) que atenuem os custos e dinamizem o processo de exploração. Uma outra perspectiva passa pela sensibilização e pela prestação de informação sobre os incentivos existentes aos particulares detentores de imóveis com valor arquitectónico, especialmente quando localizados em núcleos urbanos de maior interesse, para que procedam à sua remodelação, reconvertendo-os por exemplo em unidades de apoio ao turismo. O turismo em espaço rural surge como a proposta mais assídua para esta operação.

Dois actores locais não deixaram passar em claro a fragilidade das competências dos recursos ligados ao turismo em Almeida. Defendem a aposta na formação profissional dos recursos humanos no sector do turismo e um maior domínio de línguas estrangeiras.

Um dos actores privados acha mesmo que Almeida possui os ingredientes necessários para oferecer um turismo de elite, isto é, as características tradicionais, a ruralidade, o sossego e as paisagens de Almeida enquadram-se naquilo a que se designa no estrangeiro por «reserva de silêncio». É neste cenário que o actor acha que se deve apostar na atracção de figuras públicas, como artistas, escritores, músicos para que permaneçam em Almeida alguns dias, atraindo um significativo número de admiradores e de curiosos.

Ainda no contexto da reabilitação do património cultural, alguns actores acham pertinente o levantamento rigoroso do património arquitectónico e arqueológico, com vista à sua preservação e eventual classificação ulterior, sempre que seja reconhecido o seu valor histórico e

cultural, para evitar acções que possam ferir a sua harmonia e equilíbrio. Paralelamente deve inventariar-se e digitalizar-se o património arqueológico e arquitectónico do concelho, com todos os elementos em que se reconheça valor. Esta inventariação permitirá a demarcação de áreas de protecção aos bens culturais e possibilitar a sua integração em roteiros/percursos turísticos.

Por último, quatro actores, três locais e um regional, falam da necessidade imperiosa em apoiar o artesanato enquanto manifestação cultural de excelência do concelho. O património cultural tanto se reporta ao domínio material, observável nos vestígios históricos, no artesanato, na gastronomia, como comporta uma vertente imaterial simbolizada nas tradições e lendas, nas festas e romarias, nos usos e nos costumes das gentes. O *modus vivendi* de cada povo resulta de uma relação muito estreita com o meio físico que o rodeia, dando origem à variedade cultural. Em Almeida, as manifestações culturais são muito variadas e antigas e não devem ser observadas como uma nostalgia do passado que a pouco e pouco se vai diluindo, mas como um legado que tem de fazer parte do nosso presente e do futuro. As ideias chave relativas às estratégias de suporte deste tema sintetizam-se no Quadro 31.

Quadro 31 – A.1. Qualificação e reabilitação do património arquitectónico e cultural

Estratégias de Suporte
<ul style="list-style-type: none"> • Estimular a realização de obras de recuperação e a correcção de dissonâncias nos imóveis de maior interesse e na sua envolvente. • Maior empenho da autarquia junto do IPPAR no sentido de este requalificar o património. • Tratamento e limpeza dos terrenos não ocupados, em particular dos subjacentes à muralha. • Aposta de unidades de turismo em espaço rural em imóveis de interesse arquitectónico e histórico. • Reversão do uso de antigos edifícios abandonados (como escolas) para a instalação de novos serviços (postos médicos, centros sociais, museus...). • Beneficiação e revitalização turística de vários elementos patrimoniais (das galerias e rede de túneis existentes sob Almeida, de passeios a cavalo, de passeios de charrete nas muralhas...). • Dinamização de equipamentos e de serviços que retenham os turistas (museu, pontos de aluguer de bicicletas, hipismo, etc.). • Disponibilizar guias turísticos para acompanhar visitantes, preferencialmente com o conhecimento de línguas estrangeiras. • Organização de visitas guiadas a excursionistas em grupo/visitas de estudo. • Funcionamento do posto de turismo para além do horário da função pública. • Revitalizar os núcleos históricos através de uma maior qualificação funcional, incentivando a instalação de unidades comerciais, de serviços, equipamentos, etc.. • Qualificação dos espaços urbanos em termos de mobiliário, de vias de acesso, de espaços verdes, de recreio e de lazer. • Tratamento das vias no interior do perímetro muralhado: repavimentação, passeios, iluminação, sinalização adequada, arborização e melhor informação turística. • Dotar o espaço público de mobiliário urbano (bancos, papeleiras, placas identificadoras, etc.). • Ordenamento das faixas de construção envolventes e enquadramento das actividades instaladas à margem da rua. • Elaboração de um plano de urbanização para a área de expansão com a consequente organização das áreas urbanizáveis e intervenção de qualificação urbana no espaço já consolidado. • Incentivos à fixação permanente da população jovem no centro histórico, controlando a especulação imobiliária e dando incentivos fiscais, financeiros ou burocráticos aos interessados. • Divulgação de sistemas de incentivos aos proprietários dos edifícios no centro histórico. • Identificação, protecção e beneficiação do património arqueológico a integrar em percursos turísticos. • Inventariar a localização e as produções artesanais existentes no concelho. • Dinamizar a criação de cursos de artesanato local junto de potenciais interessados e de certos segmentos populacionais (desempregados, <i>domésticas</i>,...). • Incentivar o artesanato local através da concessão de apoio financeiro aos artesãos, em conjugação com outros sectores de actividade. • Inventariar a gastronomia local: as receitas, as formas tradicionais de preparar e consumir, etc..

Em termos de artesanato, merece destaque a cestaria, a marcenaria (com particular relevo para as cadeiras), produtos de cobre e a produção de queijo (ovelha e cabra), de mel e de enchidos. A idade avançada dos artesãos, a saída da população e o baixo rendimento destas actividades constituem estrangulamentos à perpetuação da memória colectiva dos almeidenses. Relativamente às feiras e romarias, são motivo de atracção de visitantes do exterior, em especial a feira mensal de Vilar Formoso, a feira medieval de Castelo Mendo, a festa da comemoração da Batalha do Buçaco (Almeida) e as romarias religiosas que sucedem no Verão. Importa criar condições para que estas actividades ligadas às tradições culturais prossigam e sejam fomentadas, nomeadamente através de uma maior divulgação no exterior.

A.2 – Aposta nas acções de divulgação do património de Almeida

Não é imaginável abrir um território à captação de recursos, seja a investimentos ou a turistas, se aquele não for conhecido. A falta de visibilidade de Almeida no exterior da região da Beira Interior é muito acentuada, sendo este um dos grandes *handicaps* com que o território se debate e que urge superar.

Esta ideia é integralmente corroborada por todos os actores entrevistados, incluindo pelo próprio presidente da edilidade que reconhece que as acções de promoção não têm sido uma prioridade, devido às necessidades de investimento noutras áreas, nomeadamente no domínio das infraestruturas e dos equipamentos. Da parte de todos os actores, há um consenso sobre a insuficiência dos meios utilizados, atribuindo a maior parte deles a responsabilidade à autarquia nesta lacuna, por a considerarem como o órgão mais competente para o exercício desta função. Em menor número, outros há que preferem repartir as culpas entre os agentes públicos e os privados e apontam como principais causas: a falta de espírito empresarial de parte a parte, a apatia e o individualismo dos agentes, o deficit de envolvimento entre ambos e a falta de práticas de concertação. Estamos perante uma clivagem de actuações que se percebe quando as entidades públicas apontam o dedo à falta de iniciativa dos privados e estes se lamentam dos órgãos públicos investirem pouco e de não dialogarem com os empresários. Mas transpareceu a ideia de que, se forem criadas as condições para um real envolvimento e participação de todos, as acções de divulgação poderão ser alvo de uma maior atenção e investimento no futuro. Da parte dos empresários locais ligados ao turismo houve inclusive a disponibilidade para participarem em plataformas de concertação, pois entendem que são geradoras de sinergias.

Um outro problema, que emergiu das entrevistas, tem a ver com o tipo de divulgação. A maior parte dos actores concorda que o importante é o investimento nas acções que promovam Almeida, independentemente dos meios e dos públicos-alvo (e respectivos custos). Desde que as potencialidades (onde incluem um leque variado de produtos, desde o património cultural ao natural, passando pela gastronomia, termas, artesanato e produtos locais) sejam melhor conhecidas no exterior, isso será suficiente para atrair mais visitantes e turistas. Esta lógica não deixa de estar correcta, mas pode revestir-se de alguma ineficácia e no desperdício de recursos, porque, como houve a preocupação de informar, nem todos os públicos-alvo estarão

interessados na oferta de Almeida, nem sequer se sabe muito bem o que oferecer e junto de quem. Apenas dois actores revelaram uma visão mais adequada (no nosso entender) para a solução deste problema, que passa pela criação de uma estrutura que estude, organize e divulgue o produto turístico de Almeida. A esta medida se fará alusão adiante.

Relativamente às acções de divulgação, alguns actores falaram de medidas concretas que deviam ser implementadas ou serem alvo de um maior empenho, embora algumas delas sejam um pouco difusas, fruto talvez de um insuficiente amadurecimento destes projectos pelos respectivos actores. Três deles referiram-se à importância em estreitar o relacionamento com as autoridades da vizinha região espanhola, no sentido de serem concertadas acções de divulgação mais eficazes naquele país. Consideram que o mercado espanhol tem um forte potencial que busca os motivos de Almeida, o que é comprovado pelo elevado número de visitantes e de turistas que provém do outro lado da fronteira. Outros três actores entendem que a divulgação deve ser pensada à escala regional, uma vez que os municípios têm ofertas complementares que não são aproveitadas. Para tal, propõem um reforço da cooperação regional, com os órgãos públicos e os privados, a fim de se inverter a tendência de cada concelho promover por si, avulsamente, as potencialidades ou os eventos de cada um. A falta de cooperação intermunicipal para aproveitar a «Rota das Amendoeiras» ou a insuficiente articulação ao abrigo da Rede das Aldeias Históricas são dois exemplos recorrentes.

Por outro lado, há também actores que defendem o recurso a certos eventos que têm lugar no concelho para catapultarem a atracção de visitantes. Acham que acontecimentos como as comemorações da Batalha do Buçaco ou até a feira mensal de Vilar Formoso não estão devidamente promovidos na região e em Espanha. As ideias chave relativas às estratégias de suporte deste tema sintetizam-se no Quadro 32.

Quadro 32 – A.2. Aposta nas acções de divulgação do património de Almeida

Estratégias de Suporte
<ul style="list-style-type: none"> • Organizar a oferta turística de Almeida de modo a rentabilizar todo o sector. • Segmentar o mercado turístico de modo a rentabilizar e a potenciar a promoção de Almeida. • Incentivar a parceria público-privado nas acções de promoção. • Alargar o âmbito territorial de concertação das acções de promoção a toda a região, incluindo à vizinha região espanhola. • Canalizar mais investimentos para as acções de promoção internas e, sobretudo, externas. • Facilitar o acesso à informação a potenciais investidores através da criação de um gabinete de apoio ao investidor, por exemplo. • Incentivar a formação profissional dos recursos humanos do sector turístico.

A.3 – Actividades complementares ao turismo cultural

Todos os actores entrevistados se referiram a um conjunto de elementos potenciadores do fomento da procura turística, tendo a maior parte deles anexado estes produtos ao património arquitectónico e cultural, ou seja, rotulando-os como produtos principais a promover. Dois dos actores, com os quais concordamos, classificaram esses produtos como complementares à

oferta cultural, esta sim com elementos de distinção e até de exclusividade. O conjunto dos produtos engloba o património natural, os recursos cinegéticos, a caça e o termalismo, ou seja, um leque de produtos muito variado, destinado a públicos com motivações e características muito desiguais. Mas isso não invalida que todos eles possam concorrer para a dinamização turística de Almeida, em articulação com o turismo cultural. As ideias chave relativas às estratégias de suporte deste tema sintetizam-se no Quadro 33.

A.3.1 – Património natural

Sete dos entrevistados não se esqueceram de referir a qualidade do património natural do concelho, a despoluição, a beleza ruda da paisagem com os seus afloramentos graníticos majestosos, as margens do Côa, a quietude do lugar e todo o manancial de recursos cinegéticos que a Natureza proporcionou em Almeida. As sugestões limitaram-se à necessidade de divulgar mais este património e ao seu aproveitamento para a prática de actividades desportivas ou recreativas. Um dos actores (externo) lamentou o subaproveitamento a que está votado o património natural do concelho, que uma proposta aliciante seria a de o conjugar com o património cultural, numa oferta mais direccionada para jovens estudantes. Ou seja, durante uma visita de estudo a Almeida (e realizam-se muitas, nomeadamente de História), seria possível conciliar a aprendizagem num palco que testemunhou inúmeros factos históricos fundamentais para a actual configuração e soberania do território nacional, com actividades de recreio com a Natureza. Era preciso criar infra-estruturas que permitissem responder a esta proposta. O mesmo actor apontou a falta de apoios concedidos a algumas actividades, como o balonismo que foi impulsionado há uns anos pelo projecto das Aldeias Históricas, uma vez que poderia cimentar a posição de Almeida nesta actividade que atrai tantos adeptos.

Na senda desta proposta, três dos actores locais e um regional reportaram-se à necessidade de utilizar o património natural para a prática de desportos de contacto com a natureza. A equitação e o balonismo são dois exemplos paradigmáticos, por não serem devidamente aproveitados e por deixarem de receber apoios públicos. Estes projectos não estão condenados ao insucesso. Em concelhos vizinhos, realizam-se mesmo provas internacionais de parapente e de *snow-board* que atraem um elevado número de pessoas e a comunicação social, o que permite dar uma visibilidade extra a estes municípios a nível nacional e internacional. Segundo a opinião dos actores, é necessário conceder mais apoios aos clubes existentes, de modo a estimular-se a prática de desportos e a sua divulgação, embora também reconheçam que estes projectos implicam um certo tempo para se afirmarem.

A alicerçar esta oferta está a procura constante deste tipo de actividades não só por parte de desportistas e de adeptos dos desportos de aventura, mas também por pessoas que buscam actividades de lazer e convívio com a natureza (OEFP, 2001), razões que fundamentam a aposta nesta vertente. Ao mesmo tempo, esta iniciativa coaduna-se com o crescente número de profissionais (e até de empresas que oferecem fins-de-semana) que procuram estas actividades

para quebrar o *stress*. A oferta de um leque de actividades e a sua afirmação no mercado teria repercussões positivas na imagem de Almeida, bem como nas demais actividades económicas.

Apenas dois actores especificaram o rio Côa como um elemento do património natural do concelho susceptível de engrossar o conjunto de ofertas complementares. O Côa, uma das linhas de água mais importantes que atravessa a região, confere uma rara beleza à paisagem envolvente, cortando o planalto salamantino, mas as suas potencialidades encontram-se muito desaproveitadas. Palco da presença de diversos moinhos, lagares, azenhas e outros engenhos (ou aquilo que resta deles), o leito do rio testemunha um passado em que o seu potencial foi avidamente aproveitado. Na actualidade, reconfigurando usos e vocações, importa reencaminhar as populações para o rio e para aquilo que ele pode oferecer, em articulação com outras actividades de recreio e lazer (pesca desportiva, desportos náuticos, praias fluviais...).

Por último, no âmbito do património natural, achamos pertinente voltar a frisar o papel que os corredores verdes podem desempenhar como suporte a esta procura. Estes corredores procuram a salvaguarda da qualidade ambiental e a ligação entre os espaços de património natural e cultural e constitui a base para a oferta de áreas atraentes para o turismo de qualidade.

A.3.2 – Recursos cinegéticos e caça

Estreitamente relacionado com o património natural encontram-se os recursos cinegéticos do concelho e a caça, produtos que atraem visitantes a Almeida. Um dos dois actores que se referiu a esta potencialidade, acha que se deve proceder à reflorestação de diversas áreas do concelho com espécies autóctones e ao reordenamento florestal das manchas já existentes. Considera esta medida importante não só para beneficiar todas as actividades a jusante, como a caça ou a produção de mel, mas também como uma das poucas possibilidades de promover o desenvolvimento económico das *aldeias periféricas* do concelho. Um outro actor, na esteira da valorização dos recursos cinegéticos em curso, valorizou a recente definição de uma reserva cinegética com 150 hectares em Malhada Sorda, como uma medida emblemática de defesa ambiental e de suporte à actividade turística.

A sazonalidade e a curta duração da caça foram apontadas por um dos actores como fragilidades desta oferta, embora se reconheça que atraia um grande número de simpatizantes na «época baixa» de Almeida (no Inverno). Embora não traga grandes vantagens para as unidades hoteleiras de Almeida, porque é uma actividade de jornada, dinamiza sempre as unidades de restauração e as ruas da vila. Para contrariar a sazonalidade da caça, um dos actores propõe a criação de uma reserva fechada, o que já permitiria a prática da actividade durante todo o ano.

A.3.3 – Termalismo

Relativamente ao contributo das águas medicinais da Fonte Santa no futuro desenvolvimento turístico de Almeida, verifica-se uma certa divergência na opinião dos actores que se referiram ao termalismo (quatro). O mais entusiasta foi mesmo o presidente da Câmara, ao classificar o potencial das termas e o novo projecto de exploração como um “vector

estratégico de desenvolvimento”. Trata-se da construção de um novo balneário (em colaboração com a AIBT-Côa), da abertura de novos furos para aumentar o caudal das águas terapêuticas e a instalação de um hotel no local para acolher os aquistas. Este investimento radica no potencial medicinal das águas já comprovado, na procura crescente desta oferta, e na sua inexistência em muitos concelhos limitrofes, o que poderá ampliar a área de influência de Almeida neste sector e contribuir para o desenvolvimento económico e turístico da vila.

Outros preferiram salientar a falta de divulgação das águas termais, enquanto um empresário local foi mais cauteloso na análise ao papel que a Fonte Santa poderá ter na atracção de visitantes, por não ser o produto de excelência de Almeida e se dirigir a um público muito determinado (pessoas com problemas de saúde).

Não obstante, consideramos que se pode estruturar uma fileira de saúde termal em Almeida, enriquecendo o seu leque de ofertas complementares com benefícios mais evidentes a dois níveis: no tratamento terapêutico de doenças dos aquistas, pelo que poderá ser concertada uma política com as unidades de saúde do concelho e da região; e no reforço da atractividade de Almeida, em articulação com outros pólos de interesse⁶³. De facto, o termalismo constitui a grande atracção turística de algumas sub-regiões. A progressiva sensibilização para os problemas de saúde, o alargamento dos tempos livres, nomeadamente após a reforma e o envelhecimento da população são razões que permitem esperar a dilatação da procura das termas (NERBA, 2002). Os tratamentos efectuados na Fonte Santa incluem: hidromassagem, vapor maca, duche de jacto/escocês, duche de vichy, bertholet – mãos e pés, irrigação nasal, nebulização, aerossol e aerobanho (CMA, 2003). De um modo geral, estes tratamentos estão vocacionados para o combate ao reumatismo, a doenças do aparelho respiratório e de pele.

A.3.4 – Produtos locais

O subaproveitamento dos produtos locais, do artesanato e da gastronomia na promoção turística de Almeida é apontado por três actores (um deles, externo). No fundo, trata-se de mais uma fragilidade que deriva da inércia das entidades privadas e da falta de apoios dos órgãos públicos. Em concreto, os actores defenderam a necessidade de existirem lojas de produtos regionais, onde também se pudessem adquirir recordações do concelho e peças de artesanato. Outra lacuna detectada prende-se com a inexistência de um restaurante típico, no qual se possa saborear a valiosa gastronomia local e regional, valência que quando evidencia qualidade é capaz de atrair populações de grandes distâncias. Por isso, defendem a canalização de investimentos e de incentivos para estes sectores. A tese defendida por estes actores vai de encontro à opinião do NERBA (2002): “os produtos ditos regionais constituem um dos mais potentes atractivos turísticos em geral”, seja para consumir directamente durante a estada, seja

⁶³ Esta ideia é corroborada pelas estatísticas relativas à frequência da Fonte Santa. Basta ver que só durante a época termal de 2004, que compreende os meses de Junho a Outubro, a Fonte Santa foi frequentada por perto de 500 pessoas. (CMA, 2004). Uma maior divulgação poderia, obviamente, incrementar estes valores.

para levar como recordação ou para consumir depois; e que os aliciantes das cozinhas autóctones estão “na ordem do dia das motivações turísticas actuais”.

Quadro 33 – A.3. Actividades complementares ao turismo cultural

Estratégias de Suporte	
A.3.1 – Património natural	<ul style="list-style-type: none"> • Construir uma carta de turismo com estudos e a localização dos principais valores do património ambiental, arquitectónico, arqueológico e etnográfico e articular com corredores verdes. • Recuperação de sítios e de paisagens degradados, por exemplo, na reflorestação ou na protecção das margens de cursos de água. • Construção/recuperação de equipamentos de apoio e de lazer ao longo dos circuitos. • Dinamização de eventos que dêem uma maior projecção a Almeida, resultante dos corredores verdes, em ligação com os seus valores patrimoniais. • Dinamizar provas de desportos de aventura em articulação com associações, clubes, INATEL e proceder à sua divulgação. • Inventariar o património construído e natural existente nas margens do rio. • Reabilitar física e funcionalmente alguns dos imóveis (sedes canoagem, clubes pesca...). • Criação de praia(s) fluvial(ais) em sítio(s) estratégico(s) e de fácil acesso. • Incentivo à prática de desportos náuticos (canoagem, pesca desportiva). • Manter da qualidade da água, nomeadamente pelo tratamento das águas residuais. • Articulação das frentes fluviais com outras valências (percursos pedestres, equestres, pontos de observação de aves, locais de repouso...). • Desportos terrestres: organização de percursos/passeios e aluguer ou venda de material para a prática de BTT, caminhadas e passeios de orientação. • Desportos aquáticos: em determinados troços do rio Cõa pode-se potenciar a prática da canoagem. • Desportos aéreos: era importante revalorizar a prática do balonismo em Almeida, aproveitando o aeródromo de Leomil, por exemplo.
A.3.2 – Recursos cinegéticos e caça	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar a reflorestação do concelho com espécies autóctones em locais onde as condições naturais e a estrutura fundiária o permitam • Estudo das populações cinegéticas existentes na região, para se proceder à sua gestão sustentada. • Afirmar Almeida como concelho de destino para a observação de fauna, em especial avifauna, construindo estruturas de suporte e apostando na divulgação. • Criação de mais reservas cinegéticas. • Promoção e divulgação de eventos relacionados com a caça. • Promoção e divulgação de eventos relacionados com a pesca desportiva no rio Cõa.
A.3.3 – Termalismo	<ul style="list-style-type: none"> • Valorização e qualificação dos equipamentos existentes na Fonte Santa. • Qualificação do espaço público urbano na área da Fonte Santa. • Dinamização da frequência em articulação com as unidades de saúde. • Promoção de actividades comerciais, de serviços ligados à procura termal e de eventos termais. • Fomentar a divulgação das propriedades terapêuticas das águas termais.
A.3.4 – Produtos locais	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular a criação de pontos de venda de produtos artesanais, se possível numa loja, ou em espaços com outras valências. • Inventariar os produtos locais: as receitas, as formas tradicionais de os preparar e consumir... • Estimular a criação de uma unidade de restauração tradicional, celebrando parcerias com privados. • Estimular a criação de uma loja de produtos regionais, celebrando parcerias com privados. • Colocar à venda no posto de turismo produtos locais e artesanais do concelho

B – Vilar Formoso: Plataforma de recepção e de distribuição de turistas/visitantes

Ainda num quadro de desenvolvimento turístico do concelho, mas actuando em Vilar Formoso, numa tentativa de tirar proveito dos milhares de pessoas que ali transitam, diversos actores propuseram a rentabilização deste manancial através de um conjunto de medidas. O objectivo consiste em operar acções concretas no terreno, fundamentalmente de requalificação urbana e funcional e de promoção, de modo a que os turistas/viajantes parem, tomem conhecimento das potencialidades do concelho (e da região) e partam à sua descoberta.

ACÇÕES E OBJECTIVOS

B.1 – Fomentar as acções de divulgação do património em Vilar Formoso

Do conjunto de actores auscultados, houve um claro predomínio que apontou esta acção como muito promissora para a dinamização comercial e turística local, embora através de soluções distintas. Especificamente, as acções de divulgação do território foram consideradas como uma medida essencial por cinco actores, apesar de um deles referir que este trabalho se deve iniciar logo na região espanhola, o que sugere uma maior cooperação com as autoridades locais daquele país. Entendem como necessário disponibilizar mais informação aos automobilistas que a simples sinalética de trânsito a indicar «monumento», placa muito disseminada, redutora do real valor patrimonial de Almeida e do concelho. Também não deixa de ser caricato, logo à entrada da fronteira, haver publicidade a uma pousada da região, não sucedendo o mesmo com a de Almeida, por exemplo. Por isso, acham relevante difundir mais informação sobre o património cultural e natural, sobre os equipamentos e os serviços existentes no concelho, como através de *placards* ou de desdobráveis.

Na linha deste objectivo, dois actores concordam que é inconcebível a falta de um posto de turismo em Vilar Formoso, que é um dos pontos do país que mais movimento terrestre internacional regista. Não nos moldes do actual posto de informação turística, que passa mais ou menos despercebido e só funciona durante os meses de Verão. Referiram-se mais à proposta de reabilitação de um edifício público de Vilar Formoso e que agregasse várias funções: espaço de divulgação das potencialidades do concelho e da região, espaço de mostra e de venda de produtos regionais, espaço museológico (preferencialmente vocacionado para narrar a história da raia), estando inclusivamente apetrechado para acolher conferências/seminários. Pela sua posição na malha urbana, pelas suas características físicas e arquitectónicas e até por toda a simbologia histórica associada, o edifício da velha Alfândega (actualmente devoluto) foi o exemplo mais citado para acolher estes serviços.

Um outro actor enfatizou também o papel da feira mensal de Vilar Formoso, devido à elevada afluência de público que gera, parte dele oriundo de regiões distantes de Espanha. Primeiro, atendendo ao facto de a feira se desenvolver ao longo de um eixo viário (a variante que liga o largo da Estação à EN16), deve ser encontrado um espaço mais nobre e com melhores condições que permita acolher este mercado. Em segundo lugar e atendendo à sua irradiação, o

actor propõe que, pelo menos no plano teórico, se estude a periodicidade da feira, encurtando-a, para que o forte caudal de pessoas venha com mais regularidade a Vilar Formoso e à região.

A inexistência de um parque de campismo e/ou caravanismo no concelho, assim como em toda a sub-região de Riba-Côa, foi uma lacuna detectada por um actor externo. No seu entender, a proposta de construção de um parque de campismo/caravanismo faz todo o sentido, para que o concelho possa colocar à disposição dos interessados esta oferta. A posição fronteiriça de Vilar Formoso e o elevado volume de tráfego que ali circula não deixam grandes dúvidas sobre o local em que deve ser instalado este equipamento, que deve estar vocacionado para permitir estadias de, pelo menos, um dia e uma noite. As ideias chave relativas às estratégias de suporte deste tema sintetizam-se no Quadro 34.

Quadro 34 – B.1. Fomentar as acções de divulgação do património em vilar formoso

Estratégias de Suporte
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar as iniciativas de divulgação do património do concelho e da região em Vilar Formoso. • Incrementar a concertação com as autoridades espanholas para que a divulgação de Almeida (e da região) se efectue antes da entrada em Vilar Formoso. • Instalação de um posto de turismo em Vilar Formoso. • Instalação de diversas valências em articulação com o posto de turismo, preferencialmente num único edifício (espaço museológico, de exposição e de venda de produtos regionais e de artesanato). • Estudar uma nova localização para acolher a feira de Vilar Formoso. • Estudar a possibilidade de encurtar a periodicidade da feira. • Requalificação urbanística dos espaços públicos de Vilar Formoso. • Apoio e sensibilização aos empresários para a modernização e diversificação das unidades comerciais da vila fronteiriça.

B.2 – Qualificação urbanística, dos equipamentos e serviços de Vilar Formoso

O ordenamento urbanístico e comercial da «área nova» de Vilar Formoso, numa lógica de revalorização da sua função comercial e de melhoria da qualidade urbana, com os consequentes dividendos para os residentes e turistas, foi uma proposta apresentada por quatro actores. Porém, as medidas foram muito epidérmicas, reduzindo-se a arranjos dos espaços públicos, nomeadamente, a necessidade de aumentar as áreas pedonais, de as dotar de mais e melhor mobiliário urbano e de repavimentar alguns eixos viários e passeios. Foram referidas melhorias nos últimos tempos, como o reordenamento da rede viária e a construção de uma rotunda com um elemento escultórico alusivo ao emigrante. A entrada em funcionamento das piscinas foi igualmente frisada como uma acção importante.

Apenas um actor (e curiosamente externo) aludiu à necessidade de clarificar rapidamente o local onde será feita a futura travessia fronteiriça, pois desta decisão dependerá o reposicionamento de todo um conjunto de serviços e o próprio desenvolvimento de Vilar Formoso. Inclusivamente, se esta ligação passar a uma *relativa* distância dos núcleos urbanos de Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, o efeito de «túnel» será ainda mais incisivo, podendo remeter estes aglomerados para uma função de «village étape», porque se tornará mais difícil a sua articulação com as áreas urbanas consolidadas. Por conseguinte, esta medida pode interferir e

muito no crescimento dos dois postos fronteiriços, sendo desejável que haja um bom e rápido entendimento quanto ao seu traçado entre as autoridades dos dois países. Este mesmo actor defende a proposta avançada pela CCRC (2001), que pretendia a criação da imagem de uma *porta* no novo atravessamento, através de colocação de um elemento escultório.

A necessidade de modernizar e de qualificar os estabelecimentos comerciais, revalorizando esta função da vila, foi apontada por dois actores. O desenvolvimento de um comércio de produtos regionais portugueses, que se instalou ao longo dos principais eixos de ligação à fronteira rodo-ferroviária, deve-se muito às iniciativas dos comerciantes locais. O problema é que não há uma estruturação desta actividade, facto que impede a sua modernização e que exerça uma maior atractividade sobre os turistas. As unidades denotam uma forte desorganização, não têm qualquer especialização, muitas delas apelam a uma reabilitação física urgente. A modernização do comércio deve ser pensada a uma escala mais vasta, em articulação com a qualificação urbanística da vila. Há inclusivamente projectos para a revitalização do comércio tradicional, patrocinados pelo Programa Operacional da Economia (urbanismo comercial). O que faz falta é divulgar estes incentivos junto dos empresários locais e aumentar a colaboração efectiva entre os actores urbanos no acesso a esses investimentos (BALSAS, 2001).

O reduzido nível de competências dos comerciantes de Vilar Formoso (e do concelho) foi indicado também como causa da estagnação da actividade. É necessário apostar mais na qualificação profissional dos recursos humanos, prestar mais apoios aos empresários, só assim se poderá contrariar as escassas margens de lucro que dizem ter e enfrentar a ameaça de menor competitividade lusa face à menor carga fiscal existente do outro lado da fronteira. As ideias chave relativas às estratégias de suporte deste tema sintetizam-se no Quadro 35.

Quadro 35 – B.2. Qualificação urbanística, dos equipamentos e serviços de vilar formoso

Estratégias de Suporte
<ul style="list-style-type: none"> • Qualificação dos espaços públicos. • Existência de programas de recuperação de fachadas de imóveis. • Elaboração de plano de pormenor para o núcleo antigo de Vilar Formoso. • Desenvolvimento de projectos de urbanismo comercial. • Incentivos à formação/qualificação profissional dos comerciantes de Vilar Formoso. • Reabilitação física e funcional de edificios devolutos para novos serviços (ex. posto de turismo). • Requalificação urbanística do espaço transfronteiriço, eventualmente com incidência idêntica do lado espanhol. • Constituição de parcerias público-privadas para dinamizar e articular os interesses entre os actores. • Constituição da figura de «gestor urbano» para gerir e dinamizar a actividade no centro urbano.

C – Vilar Formoso: Plataforma de apoio ao tráfego rodoviário internacional

Esta é uma vocação natural de Vilar Formoso, que advém de ser uma das principais portas terrestres do país «especializada» no transporte rodoviário de mercadorias, por estar situada junto do eixo multimodal Irún-Portugal. É igualmente uma importante plataforma de recepção e de circulação de turistas e de emigrantes (e de cada vez mais imigrantes) residentes

na Europa. Ao longo dos últimos anos, o movimento na fronteira subiu e “detectou-se a tendência para o crescimento do transporte rodoviário de mercadorias” (CCRC, 2001). Mas este incremento não foi acompanhado por equiparada melhoria nos serviços e nas infra-estruturas de apoio ao tráfego, em especial, aos camionistas. Vilar Formoso tem registado ainda alguma relevância enquanto interface de transporte rodoviário de passageiros de longo curso entre Portugal e diversos destinos europeus. Importa consolidar e qualificar esta função, até porque o transbordo se tem processado em condições deficientes, sem que se retenha qualquer mais valia da presença ainda que temporária de tão grande número de passageiros na vila.

ACÇÕES E OBJECTIVOS

C.1 – Plataforma de apoio ao tráfego rodoviário internacional

Apesar dos agentes locais (e externos) se referirem muito à necessidade de envidar medidas para a captação de turistas a partir de Vilar Formoso, através de um estímulo forte à divulgação das potencialidades de Almeida e da região, não parece haver tal preocupação no que respeita ao apoio ao tráfego rodoviário, talvez devido a uma percepção errada de que este fluxo não contribui para o desenvolvimento da vila. Com efeito, apenas dois actores propuseram medidas para melhorar os serviços e as infra-estruturas de apoio à circulação rodoviária.

Uma das propostas (ACIA) aponta para a necessidade de se apetrechar melhor o parque TIR de Vilar Formoso, que oferece condições muito precárias aos camionistas. Este espaço exige melhores condições de segurança, nomeadamente ao nível de iluminação e de vedação, e evidencia uma clara falta de serviços de apoio e de informação ao camionista. Num estudo da CCRC (2001) defendia-se até a construção de um novo parque, a Norte do existente, dotado de uma área mais generosa e de serviços de apoio adequados (balneários, bar, ponto de informação sobre trânsito e meteorologia, etc.). A área do actualmente existente seria reconfigurada para um parque de estacionamento para veículos ligeiros e para a instalação de uma central de camionagem. A criação de uma estação rodoviária de passageiros justifica-se pela necessidade de apoiar os operadores nacionais e internacionais e conferir maior conforto e comodidade aos passageiros em trânsito. Este espaço poderá ainda acolher diversos serviços de apoio (cafetaria, ponto de venda de produtos, delegações de agências de viagens ou de agências bancárias, por exemplo). É evidente que estas intervenções, mais dirigidas para melhorar o apoio aos viajantes, também se inserem na estratégia de requalificação urbanística e funcional de Vilar Formoso, mas a sua adequada implantação (como de outros serviços) está muito dependente do traçado da nova travessia fronteiriça.

Por outro lado, esta medida articula-se com a da divulgação das potencialidades do concelho e da região a partir de Vilar Formoso, nomeadamente através da instalação de um posto de turismo, que preste um efectivo apoio e informação aos turistas e viajantes que entram no país. As ideias chave relativas às estratégias de suporte deste tema sintetizam-se no Quadro 36.

Quadro 36 – C.1. Plataforma de apoio ao tráfego rodoviário internacional

Estratégias de Suporte
<ul style="list-style-type: none">• Apetrechamento do parque TIR com serviços de apoio aos motoristas e com a execução de obras de qualificação física.• Dotar o parque TIR de áreas de apoio aos camionistas (restauração, instalações sanitárias, áreas de convívio...).• Dotar o parque de um ponto de informação ao camionista sobre trânsito e meteorologia.• Dotar o parque de uma área de serviço adequada (combustíveis, pneus...).• Construção de uma estação rodoviária de passageiros com diversas valências: bilheteiras, cafetaria, instalações sanitárias, sala de espera e diversos serviços (ponto de informação turística e de venda de produtos, agências de viagens...).

D – A necessidade de fomentar a actividade empresarial

Ao longo das últimas décadas no concelho (e por todo o Interior) tem-se vindo a assistir a um círculo vicioso que tem originado a desvitalização económica e social destas regiões: desemprego/migrações/despovoamento. Por isso, despoletar o desenvolvimento do tecido produtivo de Almeida não é tarefa fácil, mas constitui porventura o seu maior desafio, face à cultura de fatalismo e de inércia dos seus empresários locais. Tal como se disse, o desenvolvimento territorial nesta região periférica terá muitas dificuldades em descolar a partir unicamente dos seus recursos locais, pelo que a prática de novas políticas, a disponibilização de infra-estruturas e de equipamentos necessários (investimentos públicos) e a prática de um maior voluntarismo, em que os empresários deixem de ser apenas destinatários para passarem a ser agentes do desenvolvimento activos são premissas cruciais para levar a cabo este desafio, o que aliás é reconhecido por todos actores locais e regionais que foram ouvidos.

Almeida, território de carácter rural periférico, no contexto das políticas económicas assentes nos requisitos da competitividade, possui dificuldades em atrair capital e condições que dinamizem um processo de crescimento estável e sustentado de longo prazo⁶⁴. Numa lógica estritamente empresarial, apenas sobrevivem as empresas que permitem uma maximização dos lucros e dos retornos rápidos do investimento. Os territórios que não permitam cumprir estes requisitos não estão condenados a «encerrar» como as empresas, até porque que há outras componentes a salvaguardar como o bem-estar social, a preservação cultural, ambiental, etc., mas a sua debilidade percebe-se pelo enfraquecimento da atractividade do território e pela perda de recursos. É aqui que entram os apoios públicos externos, que pretendem inverter esta tendência, mas como adverte MOSCA (2001) “as políticas de apoio às regiões desfavorecidas são, em geral, concebidas com as funções de amortecimento dos efeitos e das externalidades negativas, ambientais e sociais”.

⁶⁴ CARVALHO e SEQUEIRA (2002) referem que as principais vantagens comparativas das regiões do interior face às do litoral assentam nos factores ligados ao sector terciário (incluindo turismo), à maior qualificação dos recursos e dos serviços. A qualidade e segurança urbanas são outros factores mais atractivos que caracterizam os centros urbanos do interior. A melhoria dos serviços públicos e o surgimento de novas oportunidades de emprego são o mote para uma urbanização mais qualificada das regiões do interior. Esta opinião é também partilhada por FIGUEIREDO (1995b).

Nesta linha, uma boa parte dos actores locais, cinco, sentem a incapacidade de Almeida, por si só, superar o défice empresarial do concelho, problema extensivo a todo o Interior. Seis dos entrevistados acham que tem de haver uma intervenção incisiva do Governo, com políticas de real favorecimento do Interior, para que esta região se torne mais propícia à realização de investimentos e à fixação da população. A vulnerabilidade de Almeida em relação às políticas externas e tendo em conta o resultado prática das acções governativas ao longo das últimas décadas, levam a que os agentes locais sejam os primeiros a reconhecer que esta aposta estratégica se reveste de um elevado grau de dificuldade operacional. Mas adiantam algumas propostas.

ACÇÕES E OBJECTIVOS

D.1 – Criação e divulgação de incentivos ao investimento privado

Numa lógica menos voluntarista, mas de incentivo externo, dois actores locais queixaram-se da escassez e da dificuldade em aceder a informação relativa a sistemas de incentivo à iniciativa privada, quer de âmbito local, quer nacional e comunitário. Por exemplo, até final de 2003, as empresas sedeadas no distrito da Guarda criadas por jovens empresários, ficaram isentas do pagamento de prestações à Segurança Social durante cinco anos. Trata-se de uma medida aliciante para os empresários, mas é necessário que haja uma eficaz informação junto dos potenciais interessados (função a desempenhar pela Associação Comercial e Industrial de Almeida). A articulação desta associação num órgão mais alargado na lógica do planeamento estratégico facilitaria sobremaneira aquela tarefa.

Há quem defenda que uma melhor divulgação das potencialidades do território, poderá contribuir para a atracção de investimento privado, sobretudo no sector do turismo. As ideias chave relativas às estratégias de suporte deste tema sintetizam-se no Quadro 37.

Quadro 37 – D.1. Criação e divulgação de incentivos ao investimento privado

Estratégias de Suporte
<ul style="list-style-type: none"> • Prestar uma melhor informação junto dos empresários e dos potenciais investidores dos incentivos à iniciativa empresarial (por exemplo, através de um gabinete de apoio ao investidor). • Apoiar as pequenas iniciativas empresariais, com informação e apoio nos aspectos burocráticos (por exemplo, em contactos com o IAPMEI, Delegações Regionais do Ministério da Economia...). • Reorientação da Associação Comercial e Industrial de Almeida para possibilidades de investimento em sectores alternativos ao comércio, o seu preferencial domínio de actuação. • Estimular o investimento por parte dos emigrantes que regressam à terra natal.

D.2 – Investimento empresarial em sectores-chave

O principal repto que Almeida enfrenta do ponto de vista das actividades económicas consiste, grosso modo, na passagem de um modelo desvitalizado e pouco empreendedor, para um cenário de cunho mais voluntarista e territorialista, que promova o potencial endógeno nas suas múltiplas facetas (humano, natural, produtivo e institucional), de crescente diferenciação de

características face à concorrência e de melhoria dos níveis de qualidade e do valor acrescentado da oferta. Para tal torna-se prioritária uma mudança de mentalidade dos empresários locais, que terão de deixar a sua postura passiva para se empenharem e modernizarem face às exigências actuais. RITA e MERGULHÃO (1997) defendem este modelo territorialista para regiões com as características de Almeida, que apela à participação e ao envolvimento dos actores locais na fase de diagnóstico da situação, bem como na fase da execução das estratégias definidas, numa lógica de um processo de «baixo para cima». O papel de articulação com actores públicos (locais ou não) mediante parcerias pode também ser muito relevante para operar essa mudança.

Sendo o turismo um sector-chave para o desenvolvimento de Almeida, alguns actores acham que o estímulo empresarial no concelho se poderá fazer em redor deste sector, ao nível da realização de investimentos em unidades de apoio (restaurantes típicos, lojas de produtos regionais, unidades de turismo em espaço rural, etc.).

Apesar de o concelho contabilizar uma reduzida percentagem de unidades produtivas e de estarem muito relacionadas com os recursos naturais da região, há um bom potencial de exploração em torno de certos nichos de produtos. Há uma procura crescente de produtos de qualidade, que sejam detentores de uma «marca». Por isso, a aposta numa linha de produtos agro-alimentares de qualidade tem uma boa margem de progressão. Determinadas produções de carácter local podem ter uma boa aceitação no mercado se produzidas a uma escala maior, como o caso dos licores, das compotas, do mel, das plantas aromáticas... Há um conjunto de produtos que se podem afirmar pela sua qualidade. Torna-se premente inculir uma mentalidade mais empreendedora nos agentes locais, conceder apoios (logístico e financeiro se preciso) aos potenciais investidores e fomentar a divulgação destes produtos em mercados mais vastos.

Esta lacuna é visível no subaproveitamento de alguns recursos locais, alvo da exploração por parte de empresas do exterior, algumas delas espanholas que operam na região. É o caso da exploração de rochas ou da produção de cogumelos, como refere um actor externo. A reflorestação com espécies autóctones é defendida por alguns, com todas as suas repercussões a jusante no desenvolvimento do concelho (pecuária, madeira, mel, caça...). A certificação da qualidade de alguns produtos locais (medida apenas sugerida pelo presidente da Junta de Freguesia de Almeida) é igualmente uma proposta interessante, pois concede um valor acrescentado aos produtos, dá-lhe uma garantia de qualidade e abre as portas a um maior investimento⁶⁵.

A existência do parque industrial em Vilar Formoso e a localização deste aglomerado junto a um eixo rodo-ferroviário internacional, constituem vantagens que importa revalorizar, nomeadamente através de uma maior divulgação da área industrial e da instalação de serviços e de gabinetes de apoio ao investidor.

⁶⁵ A afirmação de produtos tradicionais de qualidade obedece a legislação comunitária, nomeadamente aos Regulamentos (CEE) n.º2081/92 e 2082/92, de 14 de Julho, sendo o primeiro relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem e, o segundo, relativo aos certificados dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (BARROS, 2003).

A conjuntura de desinvestimento e a apatia dos agentes locais (consideradas por cinco actores) explicam que não se faça um aproveitamento empresarial dos recursos locais. Além de conceder e divulgar os sistemas de incentivos, é também importante sensibilizar os recursos humanos para uma maior formação/qualificação profissional que, como se disse, são a pedra de toque do desenvolvimento de qualquer território. Isso foi reconhecido por uma empresária local ao defender a permanência da população activa qualificada (sobretudo jovem), devido à sua maior capacidade de inovação, às suas competências e à possibilidade de se envolverem mais no processo de desenvolvimento do concelho. Mas isso só se consegue se surgirem oportunidades de emprego/investimento, a par da criação de um sistema eficaz de incentivos. As ideias chave relativas às estratégias de suporte deste tema sintetizam-se no Quadro 38.

Quadro 38 – D.2. Investimento empresarial em sectores-chave

Estratégias de Suporte
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de uma entidade de produtores locais, onde todos os produtores tenham acompanhamento directo na produção, comercialização e publicitação dos seus produtos. • Promoção da empresarialidade no concelho, através de animadores/agentes que estimulem o espirito investidor e a criação de emprego. • Promoção no exterior da capacidade/possibilidade de acolhimento empresarial de Almeida, tirando partido da sua posição fronteiriça e a sua proximidade ao mercado espanhol. • Organização de um guia de apoio ao investidor com informação variada: espaços disponíveis e caracterização (lotes, zonas industriais), incentivos à instalação, base económica local, etc.. • Privilegiar os novos investimentos em fileiras de actividades produtivas e serviços considerados estratégicos para o desenvolvimento (turismo rural, agro-indústrias, energias alternativas, etc.). • Divulgação e instalação de um gabinete de apoio ao investidor no parque industrial de Vilar Formoso. • Desenvolver acções de formação profissional no quadro de um programa específico que vise a pré-formação e depois a formação para emprego dependente e auto-emprego. • Reconfigurar acções de formação profissional para o ensino de saberes e de actividades locais.

3.4. POTENCIAL PARA A CONCERTAÇÃO DE MEDIDAS E POSICIONAMENTO DOS ACTORES

Dando cumprimento à lógica de participação dos actores, um dos postulados do planeamento estratégico, apresentaram-se os problemas que, na sua opinião, condicionam o desenvolvimento de Almeida, bem como as propostas que devem ser implementados para os superar. Interessa agora analisar o grau de comprometimento dos actores em torno de projectos comuns, perceber quais os entraves à dinamização de redes de desenvolvimento local e de que modo se podem potenciar os laços de relacionamento entre eles.

Em Almeida falta um processo de liderança efectiva e de concertação. Todos os agentes entrevistados, sem excepção, se queixaram da falta de apoio e de solidariedade institucional. Os actores públicos, nomeadamente a Câmara Municipal, refere que tem procurado estimular uma maior participação das entidades privadas, mas que estes não aderem por falta de iniciativa, de capacidade empreendedora. Por isso, a autarquia sente-se relativamente desacompanhada no desenvolvimento do concelho. Do outro lado, as associações e os empresários locais lamentam a falta de apoio e de sensibilidade dos poderes públicos para cooperarem com as esferas privadas e apelarem à sua participação em projectos. Mais, transparece a ideia de que para alguns

actores, o sector público é a entidade responsável pela realização de investimentos no concelho. E, entre os actores privados, existe uma franca rivalidade e um individualismo mais ou menos vincado. Estamos então perante um território que evidencia uma enorme clivagem de actuações, facto que poderá obstaculizar ainda mais o seu desenvolvimento.

Paradoxalmente, houve uma unanimidade no que concerne ao papel benéfico que a concertação público-privado pode acarretar, embora por motivos diferentes. A maior parte (sete actores) apontou a criação de sinergias nas acções a implementar como o móbil principal, facto a que não será alheia a desagregação das actuações em curso. Nota-se que se anseia por uma maior colaboração entre as entidades, que haja uma maior cooperação entre os empresários e, entre estes, e a autarquia. Que é urgente uma mudança de postura, para que todos remem no mesmo sentido, numa tentativa de atrair mais investimentos e de participação mais activa dos privados. Esta é, aliás, uma vantagem da concertação na opinião de quatro actores locais.

A questão do desinvestimento revela uma leitura pertinente em Almeida, uma vez que é fruto de toda a envolvente nacional e regional que, *per si*, já não alicia o empreendedorismo no concelho, mas deve-se também à debilidade das entidades locais. As juntas de freguesia lamentam o orçamento muito magro de que dispõem, que não lhes permite ir muito além das despesas correntes com serviços básicos e pessoal. Não podem ter um papel muito preponderante na dinamização do território. Os empresários locais enfrentam também dificuldades, porque o mercado consumidor é reduzido e a escassa visibilidade de Almeida não atrai recursos do exterior. A própria pousada passou por problemas sérios num passado recente. O estado da Associação Comercial e Industrial de Almeida é um reflexo da desvitalização económica do concelho: encontra-se em fase de reinstalação, carece de auxílios financeiros das entidades públicas e a sua actuação, por imperativos financeiros, não vai muito além do apoio burocrático e administrativo que presta aos sócios e a potenciais investidores. Resta a Câmara Municipal, que é o órgão dotado de maior capacidade financeira e logística, resultante das suas atribuições e competências. A autarquia tem, contudo, múltiplos domínios de actuação, o investimento na infraestruturização básica e na construção de alguns equipamentos colectivos tem sido uma prioridade nos últimos anos do executivo, para tornar o concelho mais permeável ao investimento e ao turismo. Mas a Câmara não pode fazer tudo sozinha. O próprio presidente da edilidade admite que não é expectável que seja a autarquia a suportar todos os custos, ou seja, tornar o concelho mais atractivo, que realize investimentos, que crie empresas e postos de emprego para todos...

Mas, a Câmara Municipal como motor de dinamização do território, dotada de recursos e de competências, pode dar um sinal claro à participação e ao envolvimento de outros agentes públicos e privados, através da formulação e implementação de um plano estratégico. Um documento desta natureza pode inclusivamente captar investidores do exterior e constituir um instrumento privilegiado no diálogo com níveis superiores da Administração Pública, no sentido de se obterem financiamentos para determinados projectos. Simultaneamente, esta iniciativa permite superar o rol de críticas que os actores atribuem à ausência de um espírito de

cooperação entre as entidades públicas e as privadas. Existe uma partição entre a actuação de ambos. Esta característica também não pode ser dissociada do individualismo dos actores, que têm mostrado relutância em agir em defesa do colectivo. Muitos endereçam esta crítica à Câmara, por incentivar pouco o envolvimento dos privados e por revelar insensibilidade a esta temática. A Câmara, como órgão mais interventivo do concelho, ao apelar à participação de todos na defesa de projectos comuns, através de um plano estratégico que se apoia na concertação, contornaria definitivamente estas críticas.

A celebração de parcerias implica um acordo entre duas partes, mas um dos actuais obstáculos em Almeida prende-se com a «ausência de uma das partes» (pelo menos). Ou seja, a terceira objecção mais frisada tem a ver com a resistência dos agentes privados ao investimento, porque desacreditam nos projectos. Esta é uma das críticas centrais feitas pelas autarquias: mesmo que haja uma vontade em mobilizar os empresários e as instituições, estes acabam por não aderir, emperrando todo o processo e acabam, desta forma, por dar cobro à condução dos mesmos pelos poderes públicos. Uma derradeira dificuldade apontada e que vem no seguimento desta última, consiste na inexistência de uma estrutura que seja responsável pelas acções de concertação. Mais uma vez relembramos que a implementação de um plano estratégico permitiria criar estruturas, cuja preocupação central consiste exactamente na mobilização dos actores e na busca de consensos e de parcerias, pelo que também aqui a sua resposta seria positiva.

Para contornar estas dificuldades e favorecer a participação dos agentes privados são sugeridas pelos actores duas medidas complementares, que remetem para a Câmara um papel de relevo. Proceder a uma sensibilização de todos os agentes para a constituição de uma plataforma de concertação. E, principalmente, a autarquia liderar todo este processo, ter uma maior abertura em relação ao concelho e à região, colocar em marcha um plano de desenvolvimento e esforçar-se em dialogar e cooperar mais com os agentes privados. A cumprirem-se, estas medidas estimularão o investimento e a concertação em torno dos objectivos considerados mais relevantes. Estas opiniões corroboram inteiramente a realização de um plano estratégico como meio de mitigar todas estas dificuldades.

3.5. ACÇÕES DE PROMOÇÃO E DE DIVULGAÇÃO NUMA PERSPECTIVA DE MARKETING

Tal como se defendeu na primeira parte (secção 2.5), um plano estratégico numa perspectiva de marketing não se esgota na promoção de uma imagem do território, mas conta com todo o trabalho que foi descrito a montante: desde o estudo diagnóstico até à formatação das estratégias de desenvolvimento concertadas com órgãos próprios com a participação dos actores locais. A publicitação de uma imagem coerente das potencialidades do território constitui o derradeiro argumento a favor do reforço da sua competitividade e da atracção dos públicos que foram segmentados.

Em Almeida não se pode falar da existência de uma cultura de marketing territorial, pois não existe uma concertação entre os actores no que respeita às medidas de promoção. Subsiste apenas o trabalho de divulgação de alguns *produtos* e de eventos por parte de alguns actores,

mas não existe uma análise do território, não há qualquer planificação e a execução restringe-se a algumas acções de comunicação e de relações públicas não integradas. Não há nenhum actor que se destaque na função de marketing e que apele à participação dos restantes. Estamos, assim, perante o nível mais baixo de marketing territorial, também apelidado de *proto-marketing* (ver secção 2.5).

Aquando do trabalho de campo, procurámos esclarecer esta situação, ou seja, perceber qual a opinião dos actores face à divulgação do território, o papel que desempenham nesse processo, a sua percepção sobre os benefícios que pode trazer à dinamização do território e ao modo de superar estas lacunas. Como se disse, esta análise torna-se ainda mais pertinente por a quase totalidade dos actores considerar que as potencialidades de Almeida não estão suficientemente divulgadas.

Esta ideia foi reforçada novamente pelos inquiridos. De facto, cinco deles acham que as potencialidades de Almeida são bem conhecidas a nível regional. Os restantes, a maioria, considera que a promoção do território é insuficiente a nível regional e, com apenas duas excepções (de agentes externos), todos concordam que, a nível nacional, a visibilidade é ainda mais diminuta. Muitos deles reportaram-se à medíocre divulgação que é feita do outro lado da fronteira. Se existe uma larga convergência de opiniões em redor deste assunto, há uma consensualidade relativamente às vantagens da divulgação do território, em termos de atracção de recursos exógenos (investimentos, turistas e visitantes). Se os actores têm esta percepção, é legítimo questionar porque se posicionam de um modo tão desarticulado? Parte da resposta já foi dada, mas atendamos à actuação de cada actor no domínio da divulgação, para depois responder melhor à questão.

As acções de divulgação da Câmara Municipal, o principal actor de desenvolvimento local, não se inserem numa estrutura integrada, mas assentam numa lógica de promoção momentânea, episódica, centrada em torno de certas iniciativas, às quais dá um apoio mais ou menos consistente – como as comemorações da Batalha do Buçaco, as festas da Vila (Agosto) ou do feriado municipal (2 de Julho). A Câmara denuncia várias fragilidades no campo do marketing. Desde logo, porque não há uma noção correcta do marketing territorial (fraqueza extensiva à maioria dos actores), que aparece muito associado apenas à função de divulgação. Depois, porque mesmo em termos de publicitação, a autarquia não tem canalizado o investimento necessário, como o próprio presidente do executivo o admitiu. Em terceiro lugar, este actor possui uma reduzida estrutura técnica, muito afinada para determinadas áreas mais ligadas à gestão quotidiana do município (engenharia, arquitectura, acção social...), pelo que não existe uma estrutura de topo ligada ao marketing, com profissionais formados em relações públicas. Estes até existem nos quadros da autarquia mas exercem outras funções e o posto de turismo não tem desempenhado o papel que era necessário. A isso não é alheia a organização de certos eventos pela Vereação ou por certos órgãos – como o Gabinete Técnico Local. Algumas iniciativas nascem da criatividade de algumas pessoas. A divulgação veiculada pela Câmara tem-se centrado no património arquitectónico e cultural do concelho (o que nos parece

correcto), através de folhetos e de brochuras disponibilizados no posto de turismo, bem como por alguns *outdoors*. A Câmara tem ainda marcada presença em encontros e em feiras nacionais e estrangeiras, nas quais procura promover o património local.

O posto de turismo de Almeida destaca-se como estrutura mais vocacionada para as acções de divulgação da autarquia. É a única entidade que possui técnicos com formação em relações públicas. Mas, a sua actuação não tem sido suficiente. Tem-se limitado ao papel de ponto de informação turística, à disponibilização de folhetos, à recolha de alguns elementos básicos sobre os visitantes, à venda de alguns produtos, a apoiar os eventos e a funcionar como espaço de mostras/exposições. A maior parte da informação turística que faculta encontra-se redigida em português, não havendo o necessário cuidado em relação aos visitantes estrangeiros, sobretudo os espanhóis que constituem o contingente de estrangeiros mais representativo. Este será também um dos aspectos a corrigir.

O trabalho desenvolvido pelas juntas de freguesia das duas vilas é bastante mais incipiente, devido aos menores recursos humanos e financeiros de que dispõem. A Junta de Almeida parece ter um papel mais activo, pois efectua publicitação da vila em meios de comunicação regional e local e, sobretudo, porque dinamiza algumas iniciativas com expressão no exterior. A mais proeminente consiste na organização da feira do fumeiro e do artesanato que, durante um fim-de-semana, atrai elevado número de visitantes do concelho e da região. Embora seja um evento comum, permite dar a conhecer as tradições gastronómicas do concelho e contribuir para a sua perpetuação, algumas delas únicas na região – como a morcela de ossos. A festa das vindimas e a organização de encontros de acordeonistas e de tunas são outros acontecimentos que pretendem atrair mais visitantes. Outra iniciativa de realce relaciona-se com a recuperação da chamada *Feira do Ano*, cuja tradição estava a esmorecer na memória colectiva dos almeidenses.

Relativamente às associações locais, o presidente da Associação dos Amigos de Almeida considera que esta não está direccionada para o marketing do território, mas acaba por ter alguma expressão em matéria de divulgação, ao patrocinar o periódico *Praça Alta*. Os 1500 exemplares mensais deste jornal, distribuídos não só em Almeida, mas um pouco por todo o país onde residem naturais do concelho, servem de veículo difusor de acções e de acontecimentos que têm lugar no concelho.

A Associação Comercial e Industrial de Almeida esgrime-se igualmente com fortes restrições financeiras, razão pela qual não pode apostar numa divulgação do concelho nos meios de comunicação social. Mas tem-no feito em diversas feiras no país vizinho, onde mostra o património, o artesanato e o folclore de Almeida. A promoção empresarial e comercial resume-se ao apoio que presta aos potenciais investidores.

Os empresários locais ligados ao turismo têm uma actuação parcelar, a julgar pela opinião dos inquiridos. Alguns investem na promoção do património do concelho e do serviço que oferecem, sendo a pousada a unidade que o faz com mais insistência. Recorre à publicitação em meios de comunicação em massa, construiu uma página na Internet, investe em

panfletos e em desdobráveis e faz publicidade em Espanha, ciente de que aí tem um potencial mercado consumidor. Mas queixa-se do isolacionismo da sua intervenção, à qual mais ninguém adere. Muito pertinente é também a opinião de um empresário local ligado ao turismo em espaço rural, que diz que não vale a pena investir na publicitação de Almeida enquanto não for criada uma estrutura responsável por todo o trabalho de formulação do respectivo produto turístico, desde a segmentação do mercado, à concertação de agentes públicos e privados até às acções de divulgação. A cumprir-se este objectivo, sem o qual Almeida não poderá afirmar-se, o empresário diz-se disponível para participar e integrar essa estrutura, contribuindo activamente. A coerência deste pensamento não será certamente alheia a experiência de trabalho deste actor na direcção de uma conceituada empresa nacional de sondagens e de estudos de mercado...

Em relação aos actores externos, o NERGA não tem colaborado na divulgação de Almeida, mas o seu director deixou uma opinião clara, em sintonia com a anterior. É que primeiro é preciso estudar e formular o produto turístico e, só depois, proceder à concertação com entidades públicas e privadas para a sua promoção, preferencialmente numa plataforma à escala regional (não esquecendo a região espanhola).

Por seu turno, a CCDR-Centro desenvolve acções mais dinâmicas de marketing, não especificamente dirigidas para a promoção de Almeida, mas de todas as Aldeias Históricas que constituem a Rede. Por exemplo, prestou apoio técnico aos CTT numa ampla acção de divulgação das Aldeias Históricas, que consistiu no lançamento de uma colecção de postais (em 2001), na realização de uma agenda de prestígio (2003) e, no corrente ano, através do lançamento de uma edição filatélica e de uma brochura para filatelistas.

A CCDR-Centro contribuiu também directamente para duas iniciativas de divulgação, mas numa perspectiva mais lúdica. Foi um concurso lançado junto de escolas básicas da região centro, intitulado «A escola nas aldeias: realidade e imaginário» (2001), em que todas as escolas vencedoras tiveram oportunidade de efectuar uma viagem de estudo às Aldeias Históricas. A outra acção prendeu-se com a publicação de um livro («Lendas e Segredos das Aldeias Históricas de Portugal», em 2002) de duas autoras nacionais consagradas, obra que foi publicamente apresentada numa das Aldeias da Rede.

O posicionamento da CCDR-Centro pauta-se pela intermediação e pelo apoio técnico que presta aos municípios da região. O projecto da Rede das Aldeias Históricas é um dos raros exemplos que têm contribuído para mitigar a falta de coordenação e de relacionamento regional, pese embora este esforço não partir das bases, como seria mais desejável. Ou seja, as iniciativas são estimuladas por uma entidade superior, que se relaciona verticalmente com os concelhos em causa, sendo a cooperação mais profícua entre aquele órgão e os municípios do que propriamente entre estes. O projecto consiste numa intervenção integrada num conjunto de dez aldeias medievais, “recuperando o seu património histórico e cultural, valorizando os seus produtos locais, apoiando as actividades económicas, melhorando equipamentos e serviços, contribuindo para aumentar o bem-estar dos seus habitantes e atrair visitantes” (CCRC; MCOTA, 2002).

A Região de Turismo da Serra da Estrela tem um papel mais activo na divulgação de acções de comunicação dos produtos turísticos da região em geral, do que na publicitação de Almeida em particular. De qualquer dos modos, divulga o concelho de Almeida integrado com os concelhos vizinhos na perspectiva do percurso das Aldeias Históricas, dos castelos e do vale do Côa. Como se disse, apesar de Almeida ser penalizada por não se enquadrar na principal oferta (a neve), a Região de Turismo é uma das entidades que mais se preocupa com a concertação dos actores do sector turístico e com a divulgação da região a uma escala supra-regional. Colocou Almeida como centro da Rota das Aldeias Históricas, dos Castelos e Fortalezas e como Centro da História Militar nas suas operações de promoção da região, o que constitui um valor acrescentado para a vila.

A Região de Turismo preconiza acções de marketing de tipo operacional. Embora o seu âmbito espacial incida sobre mais doze municípios⁶⁶, este actor tem desenvolvido uma campanha de divulgação centrada na exploração das potencialidades turísticas de Almeida, ao disponibilizar diversa informação sobre o património do concelho, sobre unidades hoteleiras, turismo em espaço rural, acessibilidades, entre outros pontos de interesse. Percebe-se que a divulgação já obedece a uma planificação prévia, que é veiculada por uma estrutura organizada e dotada de recursos humanos com formação adequada.

Detentor de um património cultural e histórico com algum relevo e de uma paisagem natural de elevado valor, o concelho de Almeida tem as condições essenciais para a atracção do segmento turístico que busca estes motivos. No entanto, a sua captação é um processo que escapa à actividade da maioria dos actores locais, alicerçando-se essencialmente no estatuto de Aldeia Histórica, quase esperando que tal estatuto, por si só, atraia os visitantes. A recepção de visitantes/turistas denuncia várias fragilidades, porque as unidades hoteleiras/restauração e os recursos humanos não possuem as características e a qualidade necessária à satisfação do tipo de turismo que a região pretende atingir (turismo cultural, complementado pelo turismo ambiental e em espaço rural). O acolhimento e a orientação dos turistas são feitos de forma pouco organizada. A visibilidade externa do concelho é limitada, o que é pouco abonatório para captar os públicos pretendidos.

A atracção de empresas é uma das principais dificuldades, problema que se estende a toda a região do interior e se assume como um dos grandes desequilíbrios territoriais do país. Embora Vilar Formoso tenha uma posição privilegiada junto a um espaço de fluxos, de ligação dos centros litorais com a Europa e pela maior proximidade ao mercado espanhol, não tem obtido dividendos dessa localização. Não existe uma estratégia concertada de comunicação e relações públicas nem as condições de atracção necessárias ao investimento empresarial. As

⁶⁶ Almeida, Belmonte, Celorico da Beira, Covilhã, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Oliveira do Hospital, Penamacor, Pinhel, Seia e Trancoso são os concelhos que integram a Região de Turismo da Serra da Estrela. Não se percebe muito bem como os concelhos de Figueira de Castelo Rodrigo, Meda e Sabugal não estão integrados nesta Região de Turismo, nem em nenhuma outra, principalmente porque três Aldeias Históricas estão localizadas naqueles municípios (Castelo Rodrigo, Marialva e Sortelha respectivamente).

acções de atracção baseiam-se em reuniões com empresários potencialmente interessados, na disponibilização de um espaço infraestruturado para acolher actividades económicas e na sua (escassa) divulgação. O encerramento do posto do Instituto de Comércio e Turismo de Portugal (ICEP) existente em Vilar Formoso constituiu mais um revés à estratégia de afirmação do território e da região no exterior. É conhecido o papel de liderança que o ICEP desempenha na dinamização económica, nomeadamente na captação de investimento externo, no apoio a empresas locais que pretendem realizar investimentos externos e na cooperação empresarial e na celebração de parcerias estratégicas. Tal como refere o OEFP (2001), o ICEP assume “um papel privilegiado de promotor/angariador comercial, empresarial e territorial, constituindo um forte elo de ligação externa”. O encerramento do posto veio arredar este agente público do esforço de conquista de novos mercados para os recursos locais, fragilizando ainda mais a capacidade de afirmação local.

A atracção de habitantes, tal como a de turistas, acontece por processos de comunicação não controlados e fundamenta-se na capacidade de atracção motivada pela oferta de emprego, muitas vezes ligada ao sector público (central ou local). Almeida não possui uma imagem forte e coerente, que figure como atraente para a maioria dos potenciais residentes. Subsiste a ideia de ser um espaço atraente para se visitar, mas pouco aliciante para se viver.

Assim, concluiu-se que o contributo dos principais actores para o marketing de Almeida resume-se, na quase totalidade dos casos, a acções de mera comunicação. Não existe uma verdadeira articulação entre os diferentes agentes para se promoverem os recursos do território, não se analisam os resultados obtidos, nem existe um órgão capaz de gerir e de dinamizar essas acções. Subsistem eventos ocasionais, muito vocacionados para a mostra de produtos locais (artesanato, agro-pecuária) ou de natureza similar aos realizados em diversos concelhos (caso da feira do fumeiro). Passa-se o oposto do defendido por NOISETTE e VALLÉRUGO (1996), pois não há uma coordenação das acções de comunicação, uma voz coerente, mas sim mensagens difusas por parte de vários actores, que tornam pouco eficaz todo o processo.

A desarticulação na actuação dos actores locais e, entre estes e os regionais, deve-se então à falta de uma liderança que promova a cooperação, à postura individualista dos actores que agem isoladamente e ao espírito pouco empreendedor dos agentes públicos e privados. Estamos perante um conjunto de actores que manifesta debilidades em termos de recursos, de orçamento e de conhecimentos sobre a temática do marketing territorial. Senão, analisemos mais uma vez o conteúdo das entrevistas. Cerca de metade dos actores considera que as acções de divulgação do território competem à Câmara Municipal, devendo os restantes agentes *colaborar*. Como seria de esperar, remetem para o órgão de maior capacidade financeira e técnica a condução das medidas de promoção (inclusivamente, a autarquia é considerada como a instituição que mais contribui para a divulgação do concelho). Relativamente aos elementos a promover e aos meios de os publicitar, já prevalece uma certa divergência de opiniões, indício de que estes conceitos não estão bem enraizados. Apesar de haver um denominador comum relativamente ao elemento a promover (o património arquitectónico), cinco actores acham que ele

deve surgir associado à gastronomia e ao artesanato do concelho; dois deles preferem realçar as condições naturais e os equipamentos; a localização acessível e as boas condições do concelho são os elementos complementares ao património para outros dois actores; e apenas um acha que o elemento a promover deve ser fruto do trabalho da estrutura a criar, embora acabe por reconhecer que não deve fugir ao património cultural.

Idêntica dispersão de opiniões sobressai no que respeita aos meios de divulgação a utilizar. Para alguns deve-se recorrer a todos os meios possíveis, porque o que importa é atrair muitos turistas e visitantes. A diminuta notoriedade do território só pode ser contrariada através de uma divulgação massiva e indiferenciada (apesar dos custos e de recair sobre diversos públicos desinteressados na sua oferta...). Para a maioria dos actores, a publicidade, nos meios de comunicação social, e as técnicas de relações públicas, como a realização de conferências, de palestras ou de reportagens no concelho, serão os meios privilegiados para fomentar a divulgação de Almeida. Apenas três dos actores (um deles externo) acham que a resposta sobre o melhor meio de promover os argumentos de Almeida só poderá ser dada após um estudo minucioso sobre as características do seu potencial mercado, o que permitirá mobilizar os recursos e os actores mais adequados para essa função.

Na sequência desta linha de análise, a esmagadora maioria dos agentes locais defende que as acções de divulgação devem recair indiferenciadamente sobre todos os públicos-alvo, porque isso dará uma crescente visibilidade a Almeida e atrairá mais recursos; um menor número acha que deve ser definido um produto turístico para Almeida, que a divulgação deve ser antecedida por uma prospecção do mercado; que deve haver uma segmentação para tornar a divulgação mais eficaz. Nesta linha de pensamento, um actor externo antevê que a segmentação do mercado irá apontar para uma solução mista, havendo objectivos que serão mais facilmente concretizáveis através de uma divulgação em massa e outros que exigirão uma maior focalização nos alvos seleccionados.

Uma crítica assídua efectuada pelos agentes tem a ver com a reduzida cooperação a nível regional e com a vizinha região de Espanha, ao não se encetar uma estratégia comum de divulgação. A região dispõe de inúmeros atractivos: Aldeias Históricas, o Douro, o Parque Arqueológico de Vila Nova de Foz Côa, a Serra da Estrela, os burgos amuralhados existentes do outro lado da fronteira, mas as autarquias não têm procurado dialogar umas com as outras no que toca à defesa de projectos de cooperação e de investimento, incluindo em iniciativas de promoção. Parece, pois, subsistir a ideia de que os municípios da região estão todos no mesmo plano concorrencial (pelos menos no que respeita ao mercado turístico), disputando entre si a respectiva quota de mercado. De facto, se vingasse um espírito de integração, constituindo uma unidade mais vasta, a região poderia concorrer por um mercado mais abrangente e tornar mais eficazes as acções de divulgação. E, como tivemos a preocupação de informar, a lógica do planeamento estratégico e das vantagens competitivas, não significa que um dado território se isole da envolvente (porque não pode sobreviver fechado sobre si mesmo), mas que saiba

posicionar-se em redes de fluxos mais vastas, para obter dividendos e sinergias, que serão tanto maiores, quanto maior for o seu carácter distintivo e atractivo.

A nível regional, a Região de Turismo não desempenha esse papel de concertação, que deve emergir das bases territoriais. A sua preocupação tem-se centrado na detecção de estratégias promocionais para a região e na procura de ofertas idênticas susceptíveis de serem agrupadas, de modo a tornar mais eficazes e abrangentes as acções de promoção.

3.6. ADOÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE MARKETING TERRITORIAL PARA ALMEIDA

Na primeira parte do trabalho (secção 2.5) considerámos o marketing estratégico como sendo o nível mais eficaz, mas também o mais exigente para promover as potencialidades de um território e por ser aquele que mais se coaduna com a filosofia do planeamento estratégico. No caso de Almeida, parece ser demasiado ambicioso e até utópico propor que o marketing se faça, no imediato, a partir de uma perspectiva tão afinada. Como vimos, os actores não têm uma boa percepção do marketing, não existe uma tradição de cooperação no interior de uma plataforma, não existe uma estrutura autónoma responsável pela análise, planificação e execução das acções de marketing. Daí a promoção de Almeida não ser eficaz. Não é plausível pensar em passar de uma actuação tão desarticulada e individualista para um nível de topo, como que por um passo de magia, uma vez que o marketing estratégico exige um elevado entrosamento entre os agentes, uma avaliação contínua e profissionalizada das acções a partir de uma estrutura organizada. Em conformidade, consideramos o nível intermédio (*marketing operacional*) como o mais indicado para Almeida – podendo evoluir, com o decorrer do tempo e do seu sucesso, para uma forma mais complexa. Este nível operacional implica que seja constituída uma estrutura, através da qual se procurem concertar todas as acções que promovam mais eficazmente a afirmação de Almeida no exterior. A presença de profissionais em relações públicas será importante.

A proposta da participação dos actores públicos e privados na avaliação/concertação das acções de marketing foi, inclusivamente, legitimada pelos próprios. Com efeito, a maior parte dos actores considera positivo e até fundamental essa concertação. Como há a percepção de que as acções de divulgação (a que a maioria resume as acções de marketing) são insuficientes, emerge a cooperação entre todos como a solução para ultrapassar o problema. Consideram que o fomento do diálogo entre todos permitirá encetar acções de promoção mais produtivas, com menores custos e maiores dividendos para todos. Esta é, grosso modo, a opinião generalizada dos actores. Defendem ainda que, embora Câmara Municipal assumira alguma preponderância neste processo (nomeadamente financeiro), os empresários devem ser igualmente parte activa. Mas a prática dos últimos anos não confirma esta teoria...

Por seu turno, dois actores locais e um externo aproximam-se mais da nossa proposta, ao proporem a criação de uma estrutura de apoio ao estudo e à promoção do produto turístico de Almeida, a integrar por agentes públicos e privados. Também aqui, a preocupação de uma concertação à escala regional foi evidenciada por diversos actores.

Estamos, então, perante uma contradição entre aquilo que tem sido a prática em termos de promoção e a opinião dos entrevistados, parte activa do processo, que apelam a uma crescente cooperação entre todos. No nosso entender, a explicação assenta principalmente em duas razões: na postura apática dos agentes privados e públicos e na inexistência de uma tradição de concertação e de estímulo à sua implementação, nomeadamente a partir da Câmara Municipal. A ausência de um espírito empresarial por parte dos agentes, o desafio em investir num território de risco, os lucros escassos que não se compadecem com a realização de investimentos de qualificação e na divulgação e o espírito individualista do empresário local justificam a atitude dos privados (salvo honrosas excepções). A existência de outras prioridades por parte do sector público, o distanciamento no relacionamento público-privado, o desconhecimento das vantagens da concertação e a não abdicação de projectos individuais são outros motivos que entravam a cooperação e induzem ao grande afastamento entre o entendimento teórico e a actuação prática das entidades. Com estes argumentos respondemos à questão que enunciámos anteriormente.

Achamos premente debelar estas lacunas. À luz do planeamento estratégico, é necessário constituir uma estrutura, cuja dinamização terá de partir forçosamente da Câmara Municipal, numa lógica de maior abertura à participação local e regional. Esta estrutura (defendida por alguns actores locais) deve ser integrada por técnicos qualificados e desenvolver uma actuação que se torne apelativa à participação dos actores locais e até regionais. Deve incentivar a circulação de informação, afirmar-se como uma estrutura de debate e contribuir para o esbatimento da desconfiança patente entre os agentes. Deverá ser capaz de gerar um sistema de marketing, que permita conhecer melhor os comportamentos, as necessidades e as expectativas dos indivíduos e das organizações locais. Deverá estar integrado ou em estreita articulação com um órgão mais vasto, que seja responsável por toda a gestão do plano estratégico (o *Gabinete de Planeamento Estratégico*, a que faremos alusão adiante).

A nível regional (incluindo a vizinha região espanhola) deve ser feito um esforço de maior integração e de colaboração nas acções de marketing, o que também permitirá colmatar a falta de «massa crítica» de Almeida e dos restantes concelhos. É preciso incrementar o relacionamento territorial transfronteiriço, que se processa ainda de um modo muito pontual. A cooperação tem-se notado em redor de alguns problemas, como as infra-estruturas rodo e ferroviárias. E sem esta *ponte* a ligar outros domínios, como a promoção turística, ambos os lados perdem⁶⁷.

Como dissemos, uma estratégia de afirmação turística à escala regional, baseada no princípio de integração não colide com o conceito de competitividade, onde emerge a diferença, o carácter singular. Porque é preciso saber explorar as características de integração em unidades mais vastas, através da concertação de investimentos e de acções de marketing territorial. Podem, assim, constituir-se colectividades territoriais mais amplas, com uma boa organização

⁶⁷ Na raia verifica-se a “perpetuação de uma «fronteira de cortiça», que mantém a insonorização e que, ao impedir a passagem de comunicação, abafa as relações entre as zonas fronteiriças, que são as regiões menos desenvolvidas de Portugal e Espanha” (VAZ, 2004).

do(s) produto(s) e tentar seduzir um mercado à escala nacional e internacional. A criação de uma entidade regional, do tipo de uma *agência de desenvolvimento* seria muito salutar para cumprir estes objectivos.

O figurino da Região de Turismo não se enquadra neste espírito, porque se confina a um sector específico (ainda que muito relevante para a região), não desenvolve todo o trabalho a montante de busca de participação e de concertação de entidades e até porque o seu âmbito territorial não integra alguns municípios da região. Mas de qualquer dos modos, deve procurar-se intensificar o relacionamento com a Região de Turismo nas acções de marketing, trabalhando de forma horizontal com parceiros de diversos sectores ligados à oferta turística do território.

De igual modo, o papel da CCDR-Centro também não cumpre aqueles objectivos, porque se limita a prestar apoio técnico, à comparticipação de diversos projectos e, de uma forma geral, ao papel de intermediação com os municípios de toda região centro.

Por último, os destinatários e os meios mais adequados para promover a sua atracção. Constituindo o turismo um vector especial para o desenvolvimento e atendendo às insuficiências detectadas, tal como referimos, a constituição de uma estrutura que organize, estude e promova as potencialidades de Almeida, assume um carácter obrigatório. Não enjeitando a oportunidade, gostaríamos de deixar aqui algumas considerações, a avaliar no futuro, eventualmente pela referida estrutura.

As características e os locais por si só não atraem turistas. A concorrência turística, bem como a atracção de visitantes requer a criação de uma imagem de marca e a sua promoção. As imagens das localidades são muito marcantes e resumem aquilo que lá se pode encontrar, recorrendo a especificidades próprias (uma personalidade famosa, um evento, uma paisagem, etc.). Em Almeida deve ser consolidada a imagem da “estrela de pedra”, que já vem sendo utilizada em diversos documentos de informação turística (folhetos, cartazes, etc.). Estamos, assim, a falar da consolidação de um símbolo visual que retracta o que Almeida tem de mais distintivo face aos territórios envolventes, pois nenhum deles apresenta uma relíquia tão singular quanto a da Praça-forte. Paralelamente, é premente articular um slogan com a respectiva imagem, susceptível de seduzir os potenciais alvos. Com isto pretende-se cristalizar uma forte identidade regional em Almeida, como centro competitivo em diversas áreas: não apenas no sector turístico, mas também ao nível da qualidade de vida, da ruralidade e do património ambiental.

É incoerente pensar em recorrer a todos os instrumentos de comunicação em massa para divulgar os atractivos de Almeida, pois isso acarretaria custos elevados, incidindo indiferenciadamente sobre todos os públicos, mesmo sobre aqueles que não procuram os aliciantes de Almeida. Neste domínio, um dos recursos cada vez mais utilizado na busca de informação é a Internet. Por isso, deve haver uma aposta clara na divulgação das potencialidades de Almeida pela rede, à qual não se tem atribuído a atenção necessária. Tem ainda a vantagem de ser económica e de incidir à escala planetária sobre todos os interessados.

Consideramos o recurso às técnicas de relações públicas mais consentâneas com a estratégia de divulgação, embora mais exigentes no que respeita ao empenhamento por parte dos agentes locais. Nessas possíveis acções pode incluir-se o convite a rádios de expansão nacional para efectuar ao vivo programas ou reportagens por ocasião de eventos importantes (como nas comemorações da Batalha do Buçaco) ou sobre certos temas (no âmbito das Jornadas Europeias do Património, por exemplo). A presença de televisões é igualmente muito pertinente na cobertura desses eventos ou na realização de programas temáticos sobre Almeida, nomeadamente relacionados com história militar, vilas abaluartadas...Por exemplo, *A Dois* tem alguns programas que enquadram o tratamento destes conteúdos.

A candidatura à realização de seminários, de conferências ou de palestras deve ser reforçada, uma vez que Almeida já dispõe de condições para as acolher. Por outro lado, o concelho possui condições naturais e patrimoniais capazes para receber a realização de provas de competição ou de simples recreio, que arrastam um grande número de participantes e de visitantes. Almeida precisa perceber e impor-se no mercado para tentar atrair esses eventos. Inserem-se aqui provas de BTT, de hipismo, de balonismo, de orientação, natação ou até provas de todo-o-terreno.

Relativamente à captação de empresas, a tarefa parece ser mais difícil, uma vez que os atractivos que o concelho dispõe são escassos e relacionam-se com o aproveitamento dos recursos naturais, não podendo contar com trunfos como a presença de mão-de-obra qualificada (nem sequer numerosa), de um vasto mercado consumidor ou a presença de outras indústrias. Acharmos a vitalização económica pode efectuar-se em torno do turismo e de actividades relacionadas: há uma capacidade de desenvolvimento em torno da gastronomia, dos produtos agro-alimentares e artesanais de qualidade, que deverão ser associados à marca «Almeida».

Por outro lado, a posição geo-estratégica de Vilar Formoso deve aproveitar-se como âncora, ao nível da prestação de serviços, de apoio aos transportes e armazenagem e na captação das empresas interessadas em fixar-se. As técnicas de marketing mais apropriadas devem efectuar-se através de incentivos promocionais que reforcem os aliciantes do local e o parque industrial. É necessário alargar o leque de estímulos (onde a Câmara detém um papel importante) e reforçar a sua divulgação. O fecho do posto do ICEP de Vilar Formoso configura uma regressão nesta estratégia, devendo ser envidados esforços para tentar a sua reabertura.

3.7. ESTRUTURAS E ACTORES LOCAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO

Em conformidade com o que foi defendido na primeira parte da investigação (subsecção 2.4.1), a decisão de avançar com um plano estratégico numa óptica de marketing implica constituir estruturas organizacionais que sustentem todo o processo, desde a preparação do trabalho até à formalização do plano, segundo a lógica do sistema transversal⁶⁸.

⁶⁸ É curioso referir que dois concelhos vizinhos de Almeida, Trancoso e Covilhã, decidiram avançar com planos estratégicos e de marketing. No primeiro caso, foram criadas as figuras de Gestor Urbano e a Agência para a Promoção de Trancoso, que será responsável pela elaboração daqueles documentos. Aquela agência funcionará como um fórum

Embora não exista uma solução exclusiva para implementar um plano desta natureza, a construção da estratégia de desenvolvimento territorial respeita a todos os agentes, institucionais e privados, que nela podem intervir, constituindo a sua maior ou menor participação um factor nuclear do sucesso do plano. As principais diferenças nas estruturas orgânicas assentam no grau de participação das entidades particulares nas decisões públicas, de onde resultam soluções mais ou menos descentralizadas dos poderes públicos.

Em Almeida, como houve a preocupação de informar, a dinâmica, o empreendimento e a tradição de participação da sociedade civil e dos agentes económicos é reduzida, pelo que a condução de um projecto pelas entidades privadas não é plausível. Por isso, parece-nos que a iniciativa e a dinamização do processo de planeamento estratégico deve inspirar-se numa solução onde a autarquia assumiria um papel central, sobretudo na sua fase inicial. São vários os motivos que nos levam a sugerir esta opção:

- i) a limitada tradição de qualquer outra instituição pública ou privada na liderança ou na condução das iniciativas de âmbito público;
- ii) a organização institucional, que entrega à autarquia a competência na prossecução de certos projectos e o diálogo com níveis de administração superiores, à escala regional e nacional;
- iii) o suporte técnico, de quadros superiores e logístico que a autarquia pode disponibilizar durante as várias fases de elaboração do plano estratégico;
- iv) a maior facilidade na operacionalização das estratégias, devido à sua maior capacidade financeira e ao seu quadro de atribuições e competências;
- v) a maior facilidade na mobilização e no envolvimento dos actores locais no plano;
- vi) a maior facilidade em recrutar técnicos com formação/experiência ligada a áreas específicas.

Assim, a proposta sugere a criação de um Grupo de Planeamento Estratégico (GPE), estrutura de topo liderada pela autarquia, quer no plano político, quer no técnico, uma vez que esta se afirma como o único agente local capaz de lançar a iniciativa e de avançar com propostas coerentes de desenvolvimento estratégico. Daí a solução orgânica que foi defendida. A integração de alguns agentes locais mais dinâmicos e ligados ao desenvolvimento económico-social é importante nesta estrutura, como a Associação Comercial e Industrial de Almeida (que representa os interesses dos particulares naqueles sectores), associações de desenvolvimento local, o Centro de Acolhimento e Integração Social de Vilar Formoso (que tem sido parceiro da Câmara na prossecução de diversos projectos, bem como na realização de estudos sobre o concelho) e os empresários locais.

A estrutura proposta (Figura 25) não pretende que haja uma divisória entre as fases de preparação do plano e a da sua implementação, embora na primeira delas seja expectável um papel mais destacado por parte da autarquia. Também não se pretende que o domínio da autarquia se traduza em mais um plano aprovado por si, ao qual, a posteriori, os municípios só

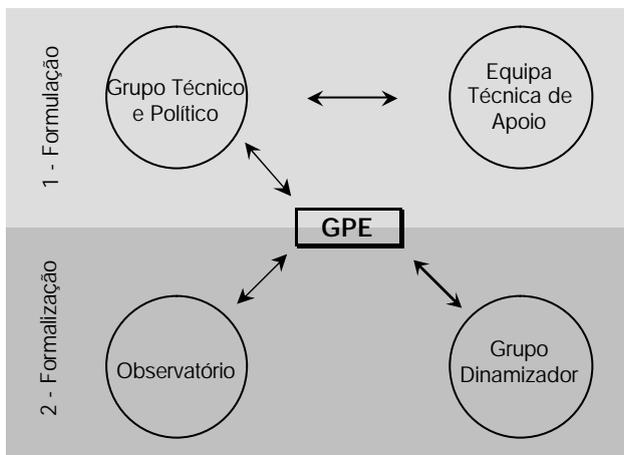
em que os agentes e as forças vivas locais se juntarão para discutirem qual a linha de rumo para Trancoso. O reforço da atracção de turistas e visitantes preside à lista de objectivos pretendidos. (O INTERIOR, 2004).

terão que acatar as suas disposições. Aqui a filosofia é outra. A inserção dos agentes locais no GPE implica que estes participem e discutam os projectos e acções a incluir nos objectivos estratégicos, formulando inclusivamente propostas alternativas. O objectivo é que as linhas mestras de desenvolvimento estratégico resultem sempre de consensos alargados. Não se pretende com isto apenas legitimar as acções a implementar, como também estimular a participação de outras entidades nesses projectos.

Numa segunda etapa, a presença destes actores locais é igualmente relevante na reformulação das linhas estratégicas em função da evolução futura e como espaço privilegiado

de debate. Por sua vez, as entidades locais devem ser representativas dos sectores mais expressivos ou emergentes em Almeida, não apenas ligadas às actividades económicas, como também às dinâmicas sociais e culturais e possuírem uma boa articulação com a autarquia.

Fig.25 – Proposta de modelo e articulação institucional



O grupo técnico e político detém funções executivas, procedendo à elaboração de estudos, o desenvolvimento de metodologias e a

formulação das propostas, em articulação com o GPE. Possuirá uma relação de responsabilização perante o Gabinete e concentra igualmente responsabilidades na mobilização dos actores e na busca de consensos relativos às estratégias.

Sob alçada do Grupo Técnico e Político trabalha a equipa técnica de apoio que procede à realização dos trabalhos que forem sugeridos (estudos sectoriais, por exemplo). Durante a fase de formalização, estas estruturas podem ser reaproveitadas para trabalharem na dependência do GPE na avaliação dos resultados da implementação do plano (o Observatório), bem como nas acções de comunicação, de participação e de marketing do plano estratégico (o Grupo Dinamizador).

3.8. FUNÇÕES E OBJECTIVOS DO GRUPO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

No processo de planeamento estratégico, este órgão a criar para o efeito deterá um papel central, competindo-lhe desde a decisão da metodologia a seguir (em conjunto com o Grupo Político e Técnico), a (re)formulação das estratégias, a implementação e avaliação coordenada das linhas definidas de acordo com o modelo de responsabilidade partilhada e de envolvimento participado e activo dos agentes locais, até à coordenação das medidas de

comunicação e de marketing decorrentes do plano (Quadro 39). Em última instância, é o órgão responsável pelo sucesso (ou não) do plano perante a comunidade.

Quadro 39 – Funções a assumir pelo Grupo de Planeamento Estratégico de Almeida

Funções	Caracterização
Prospecção de informação e formulação de estratégias	Visa recolher toda a informação disponível sobre Almeida, a partir da qual se efectua o diagnóstico e se traçam a(s) estratégia(s). Implica a obtenção de informações que, sendo exteriores a Almeida, podem influenciar o seu próprio desenvolvimento. Pode recorrer a consultores externos sobre assuntos ou temas mais específicos.
Procura de consensos e de concertação	O Gabinete é o espaço privilegiado para o debate entre as diferentes forças vivas do território, públicas e privadas, na busca de consensos sobre as estratégias a formular. É das decisões consensuais que são celebrados os contratos e as parcerias em torno dos projectos. É uma das funções mais relevantes deste órgão.
Coordenação na formalização do plano	Cabe ao Gabinete coordenar as estratégias respeitantes à formulação do plano, assegurar a sua coerência e a sua rentabilização. Compete-lhe coordenar as intervenções dos diferentes actores locais.
Acompanhamento pós-formalização	O papel do Gabinete não se esgota com a formalização do plano, pois é necessário avaliar e observar os moldes como as estratégias estão a ser implementadas, os seus efeitos, a necessidade de afinações, etc.. Esta função de regulação pode ser desempenhada por um dispositivo a criar sob alçada do GPE: do tipo de um Observatório.
Divulgação e representação no exterior	É igualmente função do GPE a difusão dos objectivos do plano junto da opinião pública, como de uma estratégia de promoção e de marketing junto dos agentes locais e no exterior. Estas acções podem ser auxiliadas por um Grupo Dinamizador. Como congrega os principais agentes locais, o Gabinete terá também uma boa legitimidade para representar Almeida no exterior.

3.9. COMPOSIÇÃO DO GRUPO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

A composição do GPE deve integrar o conjunto de organizações públicas e privadas com expressão no território em estudo, com base em alguns critérios distintos, mas complementares:

- a) adopção de uma atitude activa e de participação no contexto do GPE;
- b) representatividade da entidade no processo de desenvolvimento territorial;
- c) relevância da intervenção da entidade face ao quadro de estratégias a implementar.

Assim, algumas das entidades susceptíveis de integrar o GPE serão:

- Câmara Municipal de Almeida (a, b, c);
- Junta de Freguesia de Almeida (a, c);
- Junta de Freguesia de Vilar Formoso (a, c);
- Associação Comercial e Industrial de Almeida (a, c);
- Centro de Acolhimento e de Integração Social de Vilar Formoso (a, c);
- Representantes da Administração Regional, como a Direcção Regional de Agricultura ou a Direcção Regional de Saúde (a, c);
- Empresários locais/regionais (a, b, c);
- Associações locais/regionais (a, c).

Poderão ainda ser parceiros diversas entidades exteriores ao concelho, como o Núcleo Empresarial da Região da Guarda, a Associação de Desenvolvimento da Raia Histórica, a Região de Turismo, entre outras.

3.10. SÍNTESE FINAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

No âmbito da temática do planeamento estratégico numa perspectiva de marketing, na introdução, referimos que o objectivo principal que iria nortear a presente Dissertação seria a potenciação do desenvolvimento de Almeida. Concluída a análise do tema, importa agora efectuar uma breve síntese dos aspectos mais relevantes e avançar algumas propostas que, no futuro, poderão culminar na apresentação do plano, o que, no nosso entender, corresponderia à validação plena deste estudo e ao alcance dos objectivos que traçámos.

Relativamente ao caso de estudo, a análise dos temas considerados mais pertinentes à luz do planeamento estratégico obedeceram às directrizes de especialistas, como GÜELL (2000). Começámos por proceder ao enquadramento territorial de Almeida e por analisar as grandes questões que se colocam ao seu desenvolvimento. Esta contextualização prévia da área de estudo foi exaustivamente mais explorada no diagnóstico (secção 3.2), que incidiu sobre seis aspectos considerados fundamentais para a afirmação de Almeida. Em cada um deles procurou-se evidenciar a situação actual da área de estudo, os seus pontos fortes e fracos e a sua comparação com os concelhos da região (e sempre que possível, com extensão à vizinha região espanhola). De um modo geral, o diagnóstico permitiu extrair as seguintes conclusões:

(i) o desenvolvimento de Almeida insere-se na problemática da localização e das restrições típicas da interioridade, designadamente: o reduzido índice populacional e em tendência regressiva; uma actividade económica muito debilitada, pouco diversificada e qualificada, incapaz de fixar população em idade activa; a ausência de recursos naturais e humanos susceptíveis de despoletar um processo de desenvolvimento, que inverta a tendência em curso; o quadro institucional (público e privado) com insuficiência de meios e de capacidade de mobilização para enfrentar o desafio do desenvolvimento.

(ii) Almeida dispõe de recursos e de potencialidades turísticas que, embora não tenham um carácter de excelência e de unicidade, podem promover o desenvolvimento do sector e promover o crescimento económico do concelho, através da afirmação de um produto articulado e coerente – o turismo cultural; existem ainda condições favoráveis à prática de outras modalidades de turismo, nomeadamente de turismo em espaço rural e de turismo ambiental; Vilar Formoso destaca-se como uma das fronteiras terrestres mais movimentadas do país por onde passam anualmente cerca de quatro milhões de pessoas; é o posto fronteiriço por onde transita o mais elevado fluxo de transportes de mercadorias de e para o estrangeiro; constitui uma importante plataforma multimodal de transporte de pessoas e de mercadorias.

(iii) Porém, a oferta turística encontra-se fortemente desorganizada em termos de actuação dos actores públicos e privados; não é reveladora dos índices de qualidade exigidos pelo turismo cultural e pelo turismo em espaço rural; Almeida denota uma inquietante falta de

visibilidade no exterior; Vilar Formoso não recuperou ainda do desmantelamento das fronteiras e da extinção de diversos serviços e de postos de emprego; Vilar Formoso não conseguiu ainda modernizar-se e qualificar-se para prestar um melhor serviço na sua vocação transfronteiriça e comercial e para atrair/reter turistas ou visitantes.

Efectuado o diagnóstico e, dando cumprimento às metodologias do planeamento estratégico, a etapa seguinte consistiu na realização de entrevistas aos actores locais (e regionais) seleccionados como os mais influentes no desenvolvimento local (secção 3.3). Procurou conhecer-se a opinião dos actores sobre as estratégias de desenvolvimento a seguir, sobre o papel de cada um deles e sobre a sua disponibilidade em participar em plataformas de debate e de participação em projectos comuns. Foi ainda possível perceber que a generalidade dos actores tem um conhecimento muito vago relativo a conceitos como «plano estratégico» ou «marketing territorial». A análise do conteúdo das entrevistas veio revelar uma sintonia em torno das apostas estratégicas a encetar, fruto da consciencialização de todos do caminho a seguir e do aparente reduzido número de potencialidades existentes. Mas, emergiram também obstáculos de vulto que todos anseiam ultrapassar: a fragilidade na actuação dos actores, o individualismo das suas intervenções, a sua postura apática e a desconfiança patente entre os actores públicos e privados, numa lógica vertical e horizontal. Neste domínio, foi clara a limitação de escala associada à entidade municipal, considerada insuficiente para contrariar as dinâmicas em curso, fruto de uma enorme vulnerabilidade e abertura económica face ao exterior e à debilidade dos meios dos actores locais, incluindo da autarquia. Por isso, o fomento da integração regional e a colocação em prática de políticas governamentais de real favorecimento das regiões do interior foram reincidentemente referidas pelos actores como modo de superar essa dificuldade.

Neste quadro, achamos que a colocação em prática de um plano estratégico de marketing para Almeida constitui a melhor resposta para tratar a problemática do seu desenvolvimento futuro. São de vária ordem as razões que nos levam a pensar assim:

- (i) porque implica a constituição de estruturas de participação e de concertação de medidas em torno de objectivos estratégicos;
- (ii) promove uma concordância de esforços e de actuação de todos os actores;
- (iii) imprime um maior voluntarismo na actuação das entidades públicas e privadas;
- (iv) define um rumo claro e objectivo para o desenvolvimento de Almeida, em permanente monitorização da evolução da realidade e das acções em curso;
- (v) permite rentabilizar as potencialidades e os seus recursos, efectuar os estudos necessários, como os relativos à oferta e ao mercado turístico de Almeida;
- (vi) constitui um documento inspirado nos princípios da subsidiariedade e de complementaridade institucional e multi-escalas, gerando sinergias regional-local e vice-versa;
- (vii) permite implementar uma verdadeira acção de marketing territorial, envolvendo todas as entidades, actuando e recorrendo aos meios mais eficazes;
- (viii) pode assumir-se como um documento de racionalização de investimentos;

(ix) pode assumir-se como um documento de diálogo e de pressão junto da Administração Central, no que concerne à realização de investimentos.

A colocação em prática de um plano estratégico em Almeida exige a criação de estruturas organizacionais. Sugerimos um modelo (secção 3.7) que, embora passível de reformulação, deve estruturar-se em dois princípios. No papel que a Câmara Municipal deve ter na dinamização do plano, na sua liderança e na constituição das estruturas necessárias, por óbvias razões de maior fragilidade técnica, financeira e até de tradição menos interventiva dos restantes actores. E na existência de um órgão central (o GPE), plataforma de participação dos actores, que recobre um conjunto de acções tão variado que vai desde a decisão da metodologia a seguir, à coordenação do plano, passando pela busca de consensos, pela monitorização da sua implementação e pela sua divulgação.

Apresentadas as condições que justificam a aplicação de um processo de planeamento estratégico para Almeida, assim como de uma proposta de elaboração, orientada pelos pressupostos da temática em estudo, procura-se abrir caminho para a sua efectiva realização. Em termos de desenvolvimentos futuros espera-se ainda que este estudo permita uma maior consciencialização colectiva, em especial, por parte dos poderes públicos, para a problemática do desenvolvimento nestas regiões; para a necessidade de se aprofundar o envolvimento de todos os agentes no processo de desenvolvimento; e para fomentar a abertura, o diálogo e a implementação de políticas mais voluntaristas – públicas e privadas. A confirmar-se, isso será mais um objectivo atingido pelo estudo.

4 – CONCLUSÃO

As actuais dinâmicas de desenvolvimento territorial, estruturadas pelo crescimento das áreas urbanas, pela internacionalização das relações económicas e sociais e pela evolução dos transportes e das comunicações, têm colocado novas interrogações e desafios às instituições e aos próprios instrumentos de planeamento territorial. As entidades de nível local têm que estar preparadas e apetrechadas para fazerem face a uma organização mais globalizada, para evitarem uma perda consecutiva de competitividade; têm que saber posicionar-se da melhor forma para retirarem benefícios de uma rede de fluxos nacional e internacional cada vez maior, mas mais flexível e exigente também.

O planeamento estratégico de base territorial, numa perspectiva de marketing, perfila-se como uma excelente alavanca para superar estes desafios. Ao induzir uma nova filosofia de actuação, o planeamento estratégico alicerça-se em dois grandes pilares. Insere-se na lógica de um «plano-acção», ao adoptar um contínuo processo de monitorização e de avaliação da evolução, pois só assim é possível descodificar, permanentemente, as incertezas e as mudanças que se operam nos territórios. Em segundo lugar, para assegurar um diagnóstico efectivo e a mobilização da sociedade civil, à luz de uma maior democraticidade, o planeamento estratégico apela à participação dos actores públicos e privados em todo o processo, garantindo um aproveitamento mais eficaz das oportunidades diagnosticadas, mediante a celebração de contratos e de parcerias. De facto, na actual conjuntura, não é expectável que, para assegurar um crescimento sustentado, os agentes locais que interagem e contribuem para o desenvolvimento territorial, continuem arredados do processo de planeamento, enquanto figuras activas e mobilizadoras.

Por outro lado, com o intuito de um território ver cimentados os seus argumentos locativos, é preciso conferir uma maior visibilidade externa (e às vezes interna) às suas potencialidades endógenas, procurando atrair e fidelizar novos recursos. O marketing territorial destaca-se como uma técnica ao serviço do planeamento estratégico, ao procurar capitalizar a competitividade de um território a diferentes escalas. A partir das especificidades de um local, o marketing territorial projecta-as em espaços mais vastos para que está mais vocacionado, fomentando a sua afirmação e o seu crescimento económico-social.

Potenciar o desenvolvimento de Almeida através de um processo de planeamento estratégico de marketing foi o objectivo cimeiro que definimos à partida para esta investigação. A selecção deste caso de estudo, para além de motivações pessoais e profissionais, veio revelar uma extrema pertinência em termos de enquadramento na análise do tema. De facto, a sua localização raiana, a reduzida massa demográfica, o envelhecimento populacional e a actividade económica muito suportada por transferências de origem extra-regional emergem como obstáculos ao desenvolvimento de Almeida, correndo este território o risco de vir ainda a ser mais *marginalizado* e *excluído* das dinâmicas de transformação em curso no país e no mundo. O agudizar destas fragilidades ao longo das últimas décadas, muitas delas revestidas de um

carácter estrutural, só vem apelar à necessidade de se aprofundar o voluntarismo público e privado, à mudança de modelos e de práticas. Embora não sendo o elixir que resolverá todos os problemas, acreditamos que o planeamento estratégico constitui um modelo alternativo, que poderá ajudar a mitigar os problemas e a garantir um desenvolvimento mais promissor para Almeida. Para além desta teoria ser corroborada por diversas instituições e autores (MP, 1999, por exemplo), a recolha da opinião de diversos actores internos e externos veio conferir uma legitimidade acrescida à necessidade de encetar uma nova metodologia de intervenção e de governação. Ficou claro que é essencial ultrapassar o deficit de articulação e de cooperação entre os poderes públicos, corporizados na Câmara Municipal, e os restantes agentes, alinhando a actuação de todos pelo mesmo diapasão. Só assim é possível vencer o descrédito dos actores, incluindo dos públicos, em relação aos projectos. Depois, é premente debelar a frouxa visibilidade que Almeida denota, sobretudo no exterior da região, que espartilha a sua afirmação, principalmente ao nível do turismo. A unanimidade dos actores no que respeita ao redireccionamento de actuação nesta vertente reflecte bem a necessidade de mudança.

A constituição de estruturas que promovam a cooperação e a concertação, que realizem os investimentos necessários e que procedam a uma monitorização da evolução é fundamental para gizar aqueles objectivos. Neste particular defendemos a constituição do Grupo de Planeamento Estratégico. A autarquia, como locomotiva da dinamização do concelho, terá aqui um papel de relevo, pois competir-lhe-á organizar toda a estrutura e estimular a participação dos actores mais representativos. A ainda reduzida sensibilidade dos actores públicos e a falta de tradição na concertação de projectos à escala local/regional figuram como debilidades que, esperamos, este estudo também ajude a ultrapassar.

O carácter inovador da investigação decorre ainda da aplicação de um conceito de raiz empresarial a um território periférico, que se debate com inúmeras carências. À luz daquele, uma empresa que não seja competitiva, que não agente ou supere a concorrência, fecha. Os territórios não podem «encerrar» apenas por serem repulsivos à produção de riqueza, porque há toda uma componente social e cultural a manter e a (re)qualificar. Isto também não significa que estes territórios se transformem, fatalmente, em espaços marginais a cargo do país, mas sim em espaços de aproveitamento de todas as oportunidades. Veja-se o caso paradigmático do turismo, que é eleito por todos como o trampolim para o crescimento de Almeida. Apesar de estar rotulado como um *vector estratégico*, não têm sido implementadas acções de vulto que possam dinamizar o sector, havendo um flagrante subaproveitamento do potencial do concelho. A desorganização da oferta e a inexistência de um sistema de marketing ilustram bem o problema. Depois sobressai a limitação da escala de análise (municipal) e da falta de recursos do território. Neste contexto, achamos que o exercício do planeamento estratégico deve surgir como uma intervenção inspirada nos princípios da subsidiariedade e de complementaridade, numa leitura multi-escalas e multi-institucional. Aprofundar a cooperação e a integração com os municípios da região e no espaço transfronteiriço são duas medidas de que poderão resultar ganhos em termos do aumento da «massa crítica» de todos os concelhos. A concertação de projectos à escala

regional, sobretudo no domínio do turismo, acarretará benefícios para todos através de uma exploração mais eficaz das potencialidades e dos recursos da região. É preciso constituir uma estrutura de nível regional que possa pôr de pé esses objectivos, mas também é necessário que haja essa vontade por parte das autarquias. O localismo municipal tem que ser superado em nome do desenvolvimento da região, mas parece estar ainda muito enraizado, como o comprova a falta de entidades a essa escala, de associativismo intermunicipal ou de figuras de planeamento supra-municipal (Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território ou de Planos Regionais de Ordenamento do Território). Depositam-se agora algumas esperanças de que a COMURB-Beiras possa constituir a tão almejada plataforma de debate e de cooperação à escala regional, despoletando um maior envolvimento dos municípios em torno de projectos comuns.

5 – REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J.; AMARAL, J.; BORREGO, A.; CAPUCHA, L (1990): *Turismo – Monde rural en transformation*, CAIS, Vilar Formoso.
- ALMEIDA, J.; AMARAL, J.; BORREGO, A.; CAPUCHA, L.; FERRÃO, J. (1994): *Regiões rurais periféricas: que desenvolvimento? - Uma experiência no concelho de Almeida*, CAIS/CIES, Lisboa.
- ASCHER, François (1998): *Metapolis: acerca do futuro da cidade*, Celta Editora, Oeiras.
- ASHWORTH, G (1995): *Managing the cultural tourist*, in «Tourism and Spatial Transformations – implications for policy and planning», Cab International, UK.
- ASHWORTH, G.; VOOGD, H (1990): *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*, Belhaven Press, London.
- BABO, M. Pérez; FERNANDES, J. Pedro; MARQUES, Teresa (1997): *Planeamento estratégico de cidades: uma experiência ao Norte*, in «Sociedade e Território», nº24.
- BALSAS, Carlos (2001): *Parcerias público-privadas em urbanismo comercial*, in «Centros Históricos – Revista da Associação Portuguesa de Municípios com Centro Histórico», nº8.
- BARROS, Vítor (2003): *Desenvolvimento rural – intervenção pública 1996-2002*, Terrmar, Lisboa.
- CABRAL, João; (2002): *Para uma política de cidades: os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas*, in «Sociedade e Território», nº33.
- CABRAL, João; MARQUES, Teresa (1996): *Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável: experiência em Portugal*, in: «Inforgeo», nº11.
- CAETANO, Lucília (1997): *Dinâmica de espaços produtivos e reprodutivos locais: a mobilidade dos investimentos e o desenvolvimento das cidades médias*, Centro de Estudos Geográficos/Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra.
- CAMAGNI, Roberto (1999): *La ville comme milieu: de l'application de l'approche gremi à l'évolution urbaine*, in «Revue d'Économie Régionale et Urbaine», nº3.
- CANCELA, J.; ALVAREZ, C.; CRECENTE, R (2001): *Avaliação de Programas Europeus de Desenvolvimento Rural*, 1º Congresso de Estudos Rurais, UTAD, Vila Real.
- CARVALHO, P.; SEQUEIRA, T. (2002): *As vantagens competitivas das cidades do interior de Portugal: o caso da Beira Interior*, in «Sociedade e Território, Urbanismo e Ordenamento do Território», nº33.
- CASTELLS, M. (2001): *A sociedade em rede*, Paz e Terra, S. Paulo.
- CCRC – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO (1993): *Exclusão social e turismo rural*, Relatórios e Actas do Seminário decorrido em Almeida de 7 a 9 de Maio de 1992, Coimbra.
- CCRC – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO (1999): *Programa das Aldeias Históricas de Portugal*, 2ª Edição, Coimbra.
- CCRC – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO (2001): *Estratégia de ordenamento, reabilitação e desenvolvimento para Vilar Formoso*, Coimbra.

CCRC; MCOTA – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO; MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE (2002): *Aldeias Históricas de Portugal, um património com futuro*, Coimbra.

CIDRAIS, Álvaro (1998): *O marketing territorial aplicado às cidades médias portuguesas – os casos de Évora e de Portalegre*, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.

CMA – CÂMARA MUNICIPAL DE ALMEIDA (1994): *Plano Director Municipal de Almeida*, Almeida.

CMA – CÂMARA MUNICIPAL DE ALMEIDA (2003): *Boletim Municipal*, nº2, Almeida.

CMA – CÂMARA MUNICIPAL DE ALMEIDA (2004): *Boletim Municipal*, nº3 e nº4, Almeida.

CMB – CÂMARA MUNICIPAL DE BARCELOS (1995): *Plano Estratégico da Cidade de Barcelos*, Barcelos, 1995.

COURSON, Jacques (1993): *Le project de ville, un essai pratique*; Syros, Paris.

DGOTDU – DIRECÇÃO GERAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (1996): *Guia para a elaboração de planos estratégicos para as cidades médias*, Lisboa.

DGT – DIRECÇÃO GERAL DO TURISMO (2001): *O turismo em 2000*, Lisboa.

DGT – DIRECÇÃO GERAL DO TURISMO (2003): *O turismo no espaço rural no primeiro semestre de 2002*, Lisboa.

DGDR & DGFCFT – DIRECÇÃO GERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL; DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL (2003): *Interreg III A: Guia para a gestão de projectos*, Programa Transfronteiriço Portugal-Espanha.

DOMINGUES, Álvaro (1996): *Política urbana e competitividade*, in «Sociedade e Território», nº23, Edições Afrontamento, Porto.

FERRISSON, João (2001): *Problemas de promoção do desenvolvimento em Portugal: rumo a estratégias territorializadas de base local e regional*, in «Territórios Alternativos», INESLA, Grândola.

FERRÃO, João (1995): *Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipação*, in «Inforgeo», nº9-10.

FERRÃO, João (2000): *Planos estratégicos – que contributo*, Comunicação da apresentação do Plano Estratégico de Lagos, Fórum Lagos 2000, Lagos.

FERRÃO, João; HENRIQUES, Eduardo; NEVES, A. Oliveira das (1993): *Uma estratégia para a cidade de Évora, Domínios de intervenção e objectivos*, GEOIDEIA.

FERREIRA, António Fonseca (1995): *Planos estratégicos das cidades*, in «As Cidades Médias e o Ordenamento do Território».

FERREIRA, António Fonseca (2005): *Gestão estratégica de cidades e regiões*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

FERREIRA, Vítor (2001): *Protagonismo urbano e projecto de cidade, a condição pública e patrimonial das cidades*, in «Cidades Comunidades e Territórios», nº2.

FIGUEIREDO, António (1995a): *Dinâmicas territoriais e urbanas e revisão do planeamento estratégico*; Faculdade de Economia do Porto, Porto.

FIGUEIREDO, António (1995b): *Linhas estratégicas e acções de intervenção nas cidades médias do interior*, in «As Cidades Médias e o Ordenamento do Território».

GEOIDEIA (s.d.): *Estudo de Avaliação dos Programas Regionais em Portugal*, Lisboa.

GIBELLI, Maria (1996): *Tre famiglie do piani strategic*, in «Pianificazione Strategic e Gestione dello Svilupp Urbano», Alinea Editrice.

GODET, Michel (1985): *Prospective et planification stratégique*, Centre de Prospective et d'évaluation, Paris.

GODET, Michel (1993): *Manual de prospectiva estratégica, da antecipação à acção*, Publicações D. Quixote, Lisboa.

GONZÁLEZ, Xosé (2001): *Planeamento estratéxico e mercadotecnia territorial*, Universidade de Vigo, Vigo.

GUERRA, Isabel (2000): *Reflexões sobre os métodos e técnicas de planeamento: acção colectiva e jogo estratégico de actores*, IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra.

GUERRA, Isabel (2002): *O planeamento estratégico das cidades – organização do espaço e acção colectiva*, in «Cidades, Comunidades e Território», ISCTE.

GÜELL, José (2000): *Planificación estratégica de ciudades*; Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

HEALEY, Patsy (1990): *Planning through debate*, comunicação apresentada na conferência «Planning Theory: Prospects for the 1990s», Oxford Polytechnic.

HENRIQUES, Cláudia (2003): *Turismo cidade e cultura, planeamento e gestão sustentável*, Edições Sílabo, 1ª edição, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1963): *X Recenseamento Geral da População*, Censo de 1960, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1973): *XI Recenseamento Geral da População*, Censo de 1970, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1983): *XII Recenseamento Geral da População*, Censo de 1981, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1993): *XIII Recenseamento Geral da População*, Censo de 1991, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1997): *Anuário Estatístico da Região Centro de 1996*, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1998): *Anuário Estatístico da Região Centro de 1997*, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1999): *Anuário Estatístico da Região Centro de 1998*, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2000): *Anuário Estatístico da Região Centro de 1999*, Lisboa.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2001): *Anuário Estatístico da Região Centro de 2000*, Lisboa.

- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2002a): *Anuário Estatístico da Região Centro de 2001*, Lisboa.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2002b): *XIV Recenseamento Geral da População, Censo de 2001*, Lisboa.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2003a): *Anuário Estatístico da Região Centro de 2002*, Lisboa.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2003b): *Inventário Municipal da Região Centro de 2002*.
- JENSEN-BUTLER, Chris (1998): *European cities in competition*, Ashgate.
- KOTLER, P.; HAIDER, D.; REIN, I (1994): *Marketing público – como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões, Estados e países*, Makron Books, São Paulo.
- LAMBIN, Jacques (2000): *Marketing estratégico*, Mcgraw Hill, Londres.
- LISTA TELEFÓNICA DAS BEIRAS (2003): Edição Páginas Amarelas, S.A., Lisboa.
- LOBO, Isabel (1995): *Planeamento urbanístico e as cidades médias*, in «As cidades médias e o ordenamento do território», MPAT/CCRC.
- LOURENÇO, Júlia (2003): *Expansão urbana, gestão de planos-processo*; Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- MAILLAT, Denis (1996): *Milieux innovateurs et dynamiques des systèmes territoriaux de production*, in «Sociedade e Território», nº23.
- MAILLAT, D. ; KEBIR, L (1999): *Learning region et systèmes territoriaux de production*, in «Revue d'Économie Régionale et Urbaine», nº3.
- MAOT – MINISTÉRIO DO AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (2000): *Avaliação Global do PROSIURB – Objectivos estratégicos, concertação, parcerias e domínios de intervenção*.
- MAXMAN INSTITUTE (1996): *Seminário sobre estratégias de planeamento e desenvolvimento urbano – os novos rumos estratégicos dos centros urbanos no final do milénio*.
- MENDES, José (1999): *Onde viver em Portugal – uma análise da qualidade de vida nas capitais de distrito*, Ordem dos Engenheiros, Região Centro.
- MINTZBERG, Henry (1994): *The fall and rise of strategic planning*, in Harvard Business Review.
- MOREIRA, António (2000): *Planeamento estratégico municipal para o turismo*, Departamento de Engenharia Civil da Universidade do Minho, Braga.
- MOSCA, João (2001): *Redefinição das funções das regiões periféricas no quadro da União Europeia*, 1º Congresso de Estudos Rurais, UTAD, Vila Real.
- MP – MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO (1999): *Plano de Desenvolvimento Regional 2000 – 2006*, 1ª edição, Lisboa.
- NASCIMENTO, Fernando; PEREIRA, António (1996): *Plano de marketing estratégico para a cidade – uma visão conceptual*, in «Regionalização e Desenvolvimento», Fórum 2000, ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.

NERBA – NÚCLEO EMPRESARIAL DE BRAGANÇA (2002): *Trás-os-Montes e Alto Douro na próxima década: diagnósticos sectoriais e oportunidades de investimento*, Spidouro.

NERGA – NÚCLEO EMPRESARIAL DA REGIÃO DA GUARDA (1993): *Perspectivas de desenvolvimento para a região de Riba-Côa*, Guarda.

NETO, Pedro; MENDES, José (1999): *Os sistemas de informação geográfica e um projecto-piloto para a Vila Histórica de Almeida*, in «Sociedade e Território», nº29.

NEUMAN, Michael (1995): *La imagen y la ciudad*, in «Ciudad y Territorio», vol.III, nº104.

NEVES, António (1996): *Planeamento estratégico e o ciclo de vida das grandes cidades: os exemplos de Lisboa e Barcelona*, Celta Editora.

NOISETTE, P. ; V ALLÉRUGO, F (1996): *Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique* Les Éditions d'Organisation, Paris.

NUNES, Flávio (1999): *Processo de planeamento de marketing territorial estratégico – um instrumento de operacionalização de estratégias para a Área Metropolitana do Porto*; FAUP/FEUP, Porto.

OEFP – OBSERVATÓRIO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (2001): *Potencialidades de desenvolvimento dos concelhos da zona da Serra da Estrela*, Espaço e Desenvolvimento Lda./Instituto Politécnico de Castelo Branco.

O INTERIOR, edição de 4 de Março de 2004, Guarda.

OLIVEIRA, António (1994): *A organização municipal portuguesa: consolidação da autonomia*, Universidade do Minho, Braga.

OLIVEIRA, Paula (2004): *Ponto da situação em matéria de planeamento do território versus Avaliação geral do processo de planeamento e suas perspectivas*, Comunicação apresentada nas XI Jornadas da Associação dos Urbanistas Portugueses, 14 e 15 de Outubro, Stª Maria da Feira.

O PÚBLICO, edição de 11 de Abril de 2004.

PADIOLEAU, Jean (1989): *Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine – le planning strategique*, in «Politiques Publiques et Territoires», Harmattan, Serge Wachter.

PADIOLEAU, J.; DEMESTEERE, R (1992): *Les démarches stratégiques de planification des villes*, MELTE, Paris.

PARDAL, Sidónio (2004): *Estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos*, Instituto Superior de Agronomia /Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

PEREIRA, M. Olinda (1999): *A experiência do planeamento estratégico: um contributo para a sua avaliação*; Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

PERESTRELO, Margarida (2000): *Prospectiva: planeamento estratégico e avaliação*; IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra.

PERESTRELO, Margarida (2002): *Planeamento estratégico e avaliação – metodologias de análise prospectiva*, in «Cidades, Comunidades e Territórios», nº4.

PORTAS, Nuno (1992): *Comunicação ao Congresso Ibero-Americano de Urbanismo*, Valência.

PORTAS, Nuno (1995): *Os planos directores como instrumentos de regulação* in «Sociedade e Território», nº22.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro (2002): *Políticas urbanas – documento de apoio ao colóquio sobre políticas urbanas*, Fundação Calouste Gulbenkian.

QUINTA, Fernanda (2002): *A cultura da avaliação no planeamento estratégico*, Centro de Estudos de Morfologia Urbana e Património, ISCIA, Aveiro.

RICHARDS, G (1996): *Production and Consumption of European Cultural Tourism*, in «Annals of Tourism Research», Vol. 23, nº2, Netherlands.

RITA, J.; MERGULHÃO, L. (1997): *Desenvolvimento local em meio rural: que possibilidades?* in «Economia e Sociologia», nº63, Évora.

ROGERSON, Robert (1999): *Quality of life and city competitiveness*, in «Urban Studies», vol.36, nº5.

SANTOS, Ana (2002): *A classificação do uso do solo ao nível municipal*, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

SANTOS, Lusitano (2003): *Planeamento e gestão urbanística municipal*, Departamento de Engenharia Civil da Universidade do Minho, Braga.

SERPA, M.; MANOLESCU, F (2002): *Formas contemporâneas de gestão de cidades: planeamento estratégico e marketing público*, Universidade do Vale do Paraíba.

SIMPLÍCIO, Maria (2000): *A importância actual do planeamento estratégico e das cidades médias*, in «Economia e Sociologia», nº70.

SOARES, L.; LEBRE, A (2000): *Estratégia de desenvolvimento, modelo territorial e ordenamento do território*, in «Sociedade e Território», nº31/32.

TEXIER, Laurence (1999): *Une clarification de l'offre d'implantation en marketing territoriale*, in «Revue d'Économie Régionale et Urbaine», nº5.

VAZ, Domingos (2004): *As cidades do interior e as estratégias ausentes – uma observação a partir da cidade da Covilhã*, in «Cidades, Comunidades e Território», nº8, Centro de Estudos Territoriais, ISCTE.

VIANA, Cláudia (2002): *A actividade administrativa de formação dos Planos Directores Municipais: a experiência dos municípios do Distrito de Braga*, Associação Jurídica de Braga, Braga.

VENUTTI, Campus (1990): *La terza generazione dell'Urbanistica*, Franco Angeli, Milano.

VOOGD, Henk (1993): *La planificación orientada al mercado en el desarrollo urbano y regional*, in «Lo local y lo intencional en el siglo XXI».

ANEXOS

Anexo A - Guião das entrevistas

Nome

Instituição/Empresa

Cargo desempenhado

Formação

Naturalidade

Data

1. Apostas estratégicas para o desenvolvimento do território

1.1. De entre as seguintes estratégias indique qual ou quais deve(m) ser objecto de uma aposta com vista ao desenvolvimento sustentado de Almeida:

- A- Qualificação e valorização do património arquitectónico, cultural e natural
- B- Qualificação das unidades de turismo, em especial de turismo em espaço rural
- C- Aproveitamento da fronteira de Vilar Formoso para a captação de turistas/visitantes
- D- Divulgação das potencialidades de Almeida a nível regional e local
- E- Diversificação de equipamentos colectivos e melhoria da rede de infra-estruturas
- F- Fomento da actividade empresarial/industrial
- G- Qualificação das habilitações/competências profissionais da população local
- H- Outro(s)

1.2. Para a(s) estratégia(s) que referiu, indique medidas que possam estimular o desenvolvimento de Almeida.

1.3. Quais são, na sua opinião, os principais obstáculos a ultrapassar para que se consigam concretizar essa(s) estratégia(s)?

1.4. De que forma é que a sua instituição/empresa poderia ter um papel mais activo no desenvolvimento da(s) estratégia(s) referida(s)?

1.5. Acha que um maior envolvimento entre os agentes públicos e privados, através de parcerias ou de contratos, poderia beneficiar o desenvolvimento daquelas estratégias? Porquê?

1.6. Quais são as principais dificuldades ao envolvimento dos agentes públicos e privados no desenvolvimento de projectos em Almeida?

1.7. Como podem ser ultrapassadas essas dificuldades?

2. Marketing territorial

- 2.1. Acha que Almeida goza de uma boa visibilidade a nível regional e nacional?
- 2.2. Acha que uma maior divulgação das potencialidades de Almeida pode trazer mais investimentos, turistas ou moradores ao concelho?
- 2.3. Na sua opinião, a quem compete às acções de divulgação de Almeida? Porquê?
- 2.4. Quais são os elementos de Almeida que mais devem ser promovidos? Porquê?
- 2.5. De entre os seguintes meios, indique(s) o(s) que acha mais conveniente(s) para promover a imagem de Almeida:
- A- Publicidade: em meios de comunicação em massa (jornais, revistas, rádios, tv)...
 - B- Relações Públicas: realização de reportagens, conferências, artigos de opinião, feiras...
 - C- Marketing directo: contactos directos com os públicos-alvo
 - D- Incentivos promocionais: incentivos locais à atracção de moradores, indústrias, etc.
 - E- Outro
- 2.6. Acha que a divulgação das potencialidades de Almeida deve atingir todas as pessoas ou deve haver uma selecção prévia dos "alvos" a atingir?
- 2.7. Que instituição e que acontecimento mais contribui para a divulgação de Almeida?
- 2.8. A sua instituição/empresa já recorreu a alguma estratégia de marketing ou de promoção? Se sim, qual ou quais.
- 2.9. A sua instituição/empresa tem algum especialista em relações públicas? Em caso negativo, sente falta deste profissional?
- 2.10. Acha que deve haver um maior envolvimento entre os agentes públicos e privados na concertação/avaliação das acções de marketing? Porquê?
- 2.11. Quais os principais obstáculos que, na sua opinião, podem dificultar esse envolvimento?

Obrigado pela colaboração!

Anexo B – Conteúdo das entrevistas⁶⁹

⁶⁹ De seguida apresentamos o conteúdo das entrevistas realizadas, de acordo com o formulário apresentado, onde consta a informação relativa à identificação do inquirido, à instituição que representa, ao cargo desempenhado, à sua formação, naturalidade e à data da realização da respectiva entrevista.

José da Costa Reis
Câmara Municipal de Almeida
Presidente da Câmara Municipal de Almeida
Licenciatura em Finanças
Vilar Formoso
23-08-2005

1.1. A, B, C, D, E, F e H (Apoio à juventude e à terceira idade).

1.2. A – A Câmara Municipal tem colocado no topo das suas prioridades a qualificação do património cultural e natural do concelho. Neste contexto insere-se a realização de planos de defesa e de conservação para os núcleos urbanos de maior interesse patrimonial: os centros históricos de Almeida, de Castelo Mendo, de Castelo Bom e do núcleo antigo de Vilar Formoso. A recuperação do Picadeiro e a consequente aposta em passeios equestres, a requalificação das Casamatas ou a implementação de programas de recuperação de fachadas nos núcleos urbanos de maior interesse são alguns exemplos de medidas impulsionadas pela Câmara Municipal. Porém, também é necessária a cooperação dos particulares, através da preservação do património que possuem e que os rodeia.

Muitas vezes, a Câmara Municipal poderia implementar novos projectos e com uma maior celeridade, mas esbarram em dificuldades administrativas e burocráticas, porque os imóveis classificados são pertença do Estado e outros são tutelados por diversos Ministérios (como o edifício onde funciona o quartel da GNR de Almeida que a Câmara Municipal já tentou adquirir). Era preciso que houvesse uma maior flexibilidade por parte da Administração Central, uma maior colaboração com as autarquias, dando-lhes mais meios e competências, de modo a que estas pudessem gizar as medidas mais adequadas ao desenvolvimento local.

B – Não compete exclusivamente à Câmara Municipal investir directamente na criação de unidades de turismo (de hotelaria ou de restauração, por exemplo), mas sim aos empresários locais ou de fora. À Câmara Municipal compete criar condições para que o concelho tenha uma oferta de qualidade no domínio do turismo (melhoria das infra-estruturas, de equipamentos, a preservação do construído e do ambiente, etc.) e estes são domínios em que a Câmara Municipal tem investido. Temos procurar satisfazer aqueles que nos visitam e tornar o concelho mais propício à realização de investimentos. O que se nota é que não existe um igual esforço por parte dos agentes locais, que aderem pouco à realização de investimentos.

A Câmara Municipal tem em curso um projecto que consideramos fundamental, como um grande suporte estratégico para o desenvolvimento e que irá enriquecer a oferta turística de Almeida. Trata-se da construção de um novo balneário na Fonte Santa, apoiado por um hotel. O termalismo é uma oferta que não existe nos concelhos limítrofes e que tem revelado uma crescente expansão em Almeida, principalmente por parte daqueles que procuram as propriedades terapêuticas das águas medicinais. Há ainda um projecto em fase de estudo, apresentado por um grupo espanhol, que visa a construção de um campo de golfe no concelho. Se vier a concretizar-se no futuro, este projecto poderá assumir-se como mais um motor para o desenvolvimento do concelho, atraindo praticantes nacionais e estrangeiros, em particular, espanhóis, porque até Salamanca, não existe nenhum equipamento deste género.

C – A fronteira de Vilar Formoso é um desafio de oportunidades, uma vez que é a mais movimentada do país, facto que é reforçado pela sua localização geográfica, uma vez que está praticamente à mesma distância de Lisboa e de Madrid e pela boa acessibilidade rodo-ferroviária. Porventura, o seu maior desafio consiste em prender e desviar as pessoas que passam em Vilar Formoso, de modo a que visitem a vila e Almeida, porque muitos daqueles que passam pela fronteira, desconhecem o valioso património existente no concelho. A Câmara Municipal tem encetado uma série de medidas que visam aumentar esse fluxo de visitantes: através de arranjos urbanísticos na vila, no reordenamento viário, na melhoria da rede de infra-estruturas e de equipamentos (como as piscinas e cortes de ténis, que atraem um elevado número de espanhóis).

D – Considero que, neste domínio, deve haver um maior empenho no futuro, que não tem sido suficientemente apoiado, pela existência de outras prioridades mais urgentes. Mas é preciso frisar que não nos interessa atrair um elevado número de visitantes se não tivermos boas condições para os acolher e para satisfazer aquilo que procuram. É particularmente importante estimular a promoção das potencialidades de Almeida no outro lado da fronteira, bem como de uma forma articulada entre os agentes locais e os espanhóis. Entre a Câmara Municipal e o Alcaide espanhol tem prevalecido um espírito de colaboração na defesa de projectos comuns, para que tragam benefícios para ambas as partes.

E – Tem sido um esforço contínuo da Câmara Municipal, principalmente ao longo do último mandato. A melhoria e o aumento da cobertura de infra-estruturas básicas e a construção de diversos

equipamentos têm exigido um grande investimento por parte da autarquia, mas que se revela essencial para garantir uma boa qualidade de vida a todos os almeidenses. Por outro lado, se pensarmos em incentivar o turismo e em atrair investidores, temos que criar condições elementares que permitam o seu crescimento.

F – O estímulo à actividade empresarial no concelho, embora desejável, é de difícil implementação, quer por razões exteriores, quer devido a motivos imputáveis ao próprio concelho. Em primeiro lugar, a dificuldade das indústrias se instalarem em Almeida é um problema generalizado a todo o Interior, devido a uma tendência de há muitas décadas a esta parte, se aglutinarem as actividades económicas no litoral. Por si só, a Câmara Municipal não pode resolver este problema, que depende muito das políticas conduzidas pela Administração Central. Por outro lado, embora o concelho beneficie de uma boa acessibilidade rodo-ferroviária, há alguns entraves à instalação de empresas: a falta de recursos e a escassez da mão-de-obra. Esta situação traduz-se num ciclo em que a ausência de empresas tem estimulado a saída da população local e a falta de trabalhadores não atrai unidades empresariais.

A Câmara Municipal tem procurado combater este problema. Há 12 anos que disponibilizou um parque industrial, em Vilar Formos, devidamente loteado, infra-estruturado e divulgado, com um preço muito competitivo (0,50€/m²), condições a que cresciam certas bonificações a suportar pela autarquia, nomeadamente para quem criasse mais emprego. A construção do parque veio revelar um novo obstáculo à fixação de empresas no concelho e, em especial, em Vilar Formoso. De facto, os primeiros investidores tiveram sérias dificuldades em recrutar mão-de-obra local, não por escassez desta, mas devido à sua recusa em aceitar os empregos. Isto deve-se a uma certa tradição sociológica do emprego em Vilar Formoso, que esteve sempre muito ligado aos serviços de fronteira e a uma terra de oportunidades, que enriqueceu muitos empresários que se dedicaram à exploração do volfrâmio durante a Guerra. Se a isto acrescentarmos a prática assídua do contrabando e da passagem “a salto” da fronteira durante muitos anos, temos os ingredientes que justificam a recusa de muitos locais em “calçarem as luvas”. Como resultado, os investidores viram-se obrigados a recorrer a mão-de-obra de fora do concelho.

H – A melhoria e o apoio dado à criação de certos equipamentos figuram como medidas que pretendem atingir este objectivo, embora o número de idosos a aumentar continuamente exija um esforço contínuo no apoio a este estrato populacional.

1.3. Já foi respondido.

1.4. No fundo, a actuação da Câmara Municipal tem-se pautado pela lógica da “água mole em pedra dura”... À Câmara Municipal compete criar todas as condições que estimulem o desenvolvimento do concelho, dar o primeiro passo no processo de desenvolvimento e incentivar a participação dos agentes privados na realização de investimentos. Embora a Câmara seja parceira de diversos projectos, não se pode esperar que faça todos os investimentos, pois não tem meios nem competências para tal.

1.5. Sem dúvida que sim e a Câmara Municipal tem procurado que haja um maior envolvimento dos agentes locais e regionais no desenvolvimento de Almeida. Porque isso cria um efeito multiplicador das acções a implementar e uma participação mais activa dos empresários no desenvolvimento do concelho. Porém, o que a experiência dos últimos anos tem revelado é que um contrato só pode efectuar-se mediante “duas partes”...na verdade, não é expectável que seja a Câmara a única entidade a esforçar-se pelo desenvolvimento do concelho.

1.6. A principal dificuldade assenta na falta de motivação e de empreendimento das entidades locais. A experiência de todos estes anos à frente da autarquia demonstra que os agentes locais não parecem acreditar nos projectos de investimento e, além disso, têm uma visão afunilada dos problemas. Há falta de criatividade e de aposta no risco por parte dos empresários. Por exemplo, não é imaginável que, em Almeida, a maioria dos restaurantes encerre à terça-feira. Isso demonstra falta de diálogo e de visão empresarial. Mas também não pode ser a Câmara a decretar a sua abertura. Há problemas que têm que ser resolvidos pelos agentes locais.

1.7. Fundamentalmente, através de dois caminhos. Pelo aproveitamento de certos nichos de mercado em que não se fazem apostas (e podem ser rentáveis) e, em segundo, através de uma maior concertação e diálogo entre as esferas privadas.

2.1. Julgo que as potencialidades de Almeida são bem conhecidas a nível regional, mas menos a nível nacional.

2.2. É evidente que os mecanismos de divulgação podem atrair mais investidores e, em especial, turistas. Contudo, para a Câmara Municipal, o mais importante não é trabalhar para as estatísticas. De pouco nos interessa atrair um elevado número de turistas se não dispusermos de unidades de turismo e

serviços à altura. Da parte da Câmara, temos apostado na criação de condições para que aqueles que nos visitem fiquem agradados com Almeida.

2.3. As acções de divulgação competem a quase todos, independentemente da função ou do tipo de actividade que exercem. Mas reconheço que a Câmara Municipal, enquanto entidade com responsabilidades no desenvolvimento do concelho, tem um papel prioritário neste capítulo.

2.4. Ao longo dos séculos, Almeida foi símbolo de uma soberania persistente, foi ponto de batalhas e de resistência pela independência. Acho que se deve procurar promover os elementos evocativos de um palco de conflitos, num lugar de união de pessoas, divulgando não apenas o património cultural, como a história desta terra e destas gentes. É igualmente importante divulgar a localização, as condições e os projectos do concelho, pois assim será mais fácil atrair turistas e investidores.

2.5. Todos os meios servem para divulgar as potencialidades de Almeida, embora haja alguns mais eficazes que outros. Por exemplo, considero que os programas televisivos são um excelente mecanismo para se difundir um local. A Câmara Municipal tem apostado na produção de folhetos, de brochuras, de “outdoors” sobre o património do concelho, que são disponibilizados àqueles que nos visitam. Mas também temos participado em encontros e efemérides noutras localidades, incluindo no estrangeiro, o que tem contribuído para a divulgação de Almeida no exterior. Em termos de incentivos promocionais, os mais relevantes têm a ver com o parque industrial de Vilar Formoso. De resto, a Câmara não instituiu até à data incentivos a atribuir a novos moradores ou empresários (sob a forma de subsídios, por exemplo).

2.6. A aposta da Câmara Municipal tem sido generalista, embora considere que deva ser direccionada para alguns sectores, como para o mercado turístico ou para a realização de conferências. Durante muito tempo, a Câmara canalizou os seus esforços financeiros para sectores materiais, para dotar o concelho de condições que possam estimular o turismo, a actividade empresarial ou a organização de eventos. A partir de agora, a Câmara pode começar a investir mais em sectores imateriais, como o da divulgação. Por exemplo, a Casa do Povo que foi totalmente requalificada, constitui agora um espaço que pode acolher a realização de conferências. No passado, isso não seria possível.

2.7. Cada instituição, com os meios de que dispõe, deve procurar divulgar as potencialidades de Almeida, porque isso gera dividendos para toda a comunidade. Entendo que neste capítulo também deve existir um maior envolvimento entre todas as entidades, devendo a Câmara Municipal ser a locomotiva que deve liderar este processo.

A festa da Nossa Sr.^a das Neves, fruto também do período em que se realiza (Agosto), mas também as Comemorações da Batalha do Buçaco são os dois acontecimentos que trazem mais visitantes a Almeida.

2.8. A Câmara Municipal já recorreu por diversas vezes e com objectivos distintos a acções de marketing, com vista à promoção de eventos tão variados como: festivais, festas e romarias, comemorações do feriado municipal e da Batalha do Buçaco, do parque industrial ou na organização de directos televisivos. Gostaria ainda de frisar a divulgação que a Agência Portuguesa para o Investimento fez ao parque industrial.

2.9. Sim, a Câmara Municipal dispõe de alguns técnicos, inclusivamente, no posto de turismo, uma vez que são os profissionais com melhor preparação para responder às necessidades do serviço.

2.10. Pela mesma razão que deve haver um maior envolvimento entre as entidades públicas e privadas no processo de desenvolvimento do concelho, também ao nível da promoção do território deveria haver um maior diálogo e cooperação entre todos, conseguindo-se acções mais abrangentes e com menores custos.

2.11. Também aqui a falta de ambição, a inércia em aderir a projectos inovadores e a postura estática dos actores locais que preferem “esperar para ver” constituem, em grande medida, os entraves a que esse envolvimento seja mais vigoroso.

Aristides Rodrigues
Junta de Freguesia de Almeida
Presidente da Junta de Freguesia de Almeida
Licenciatura em Economia
Almeida
24-08-2005

1.1. A, B, C, D, F e G.

1.2.A – O património arquitectónico e natural do concelho já existe, o que por si só, já é um elemento muito positivo devido às suas características de excelência. É necessário investir na sua recuperação e, fundamentalmente, na divulgação do património arquitectónico e cultural, na gastronomia e no artesanato de Almeida. Mas, estas acções não competem apenas às entidades públicas, porque da parte dos privados deve haver uma maior iniciativa de investimento. Por exemplo, os empresários locais devem esforçar-se por diversificar a oferta dos serviços e das unidades de apoio ao turismo.

B – O turismo em espaço rural tem condições para continuar a crescer no concelho. O caminho a seguir consiste no investimento em unidades que ofereçam qualidade, em termos materiais e humanos: é preciso que haja pessoas com formação no turismo, que dominem línguas estrangeiras, para se poder prestar um bom serviço. Mas, de pouco adianta o concelho dispor destas unidades se elas não forem promovidas. Por isso, julgo ser muito importante intensificar as campanhas de divulgação do património do concelho e daquilo que ele pode oferecer.

Por outro lado, acho que deve haver um esforço de maior integração de Almeida nas rotas turísticas da região envolvente, com o Douro, com as restantes Aldeias Históricas e com a vizinha região espanhola. Esta medida traria vantagens para todos, incluindo para Almeida. Por isso, acho que devia promover-se uma conferência com a participação de entidades públicas e privadas (câmaras municipais, empresários locais, região de turismo, etc.) para concretizar esta medida.

C – É necessário saber aproveitar melhor não apenas a fronteira de Vilar Formoso, como a boa acessibilidade de que o concelho desfruta. Também aqui, a melhor forma do posto fronteiriço servir como alimentador de turistas, passa muito pelo estímulo às acções de divulgação do património do concelho. Acho particularmente relevante fomentar as iniciativas de divulgação ainda antes da fronteira (do lado espanhol), mediante um maior diálogo e concertação com as autoridades e empresários do país vizinho.

D – Como tenho referido, acho que a divulgação das potencialidades do concelho é fundamental para estimular o crescimento do concelho, em particular do sector do turismo. É preciso dar um maior conhecimento de Almeida a partir de eventos importantes, como as comemorações da Batalha do Buçaco, convidando a imprensa a fazer a sua cobertura. Depois, é também necessário divulgar mais o concelho a partir de "outdoors", de panfletos, de artigos ou de publicidade em jornais, revistas e até na televisão. É fundamental as pessoas conhecerem o património de que Almeida dispõe para nos poderem visitar.

F – O fomento da actividade empresarial em Almeida deve estar virado para o turismo, através da realização de investimentos neste sector, nomeadamente em termos de restaurantes típicos, porque não há nenhum em Almeida. O próprio comércio deve estar mais ligado às tradições culturais do concelho, sendo importante, por exemplo, divulgar mais o artesanato e os produtos locais nessas lojas.

Por outro lado, deve pensar-se na certificação de alguns produtos locais que primem pela boa qualidade, porque isso dá-lhes um valor acrescido e uma maior procura (como é o caso do fumeiro). A atracção de indústrias é mais difícil, até porque a mão-de-obra é escassa para a alimentar.

G – É sempre positivo apostar na instrução da população. Como é difícil fazer com que uma população, na sua maioria, adulta ou idosa, regresse à escola para obter maiores qualificações, acho mais importante que se aposte na realização de acções de formação, relacionadas com a área de cada profissional. Isto é particularmente importante para os que estão ligados ao ramo do turismo e de actividades complementares (restauração, artesanato, etc.).

1.3. Acho que há um conjunto de factores relacionados entre si que dificultam a dinamização de muitas estratégias. Estamos a falar de um concelho com uma reduzida expressão demográfica e com uma fatia considerável da população envelhecida, o que faz com que tenha uma insuficiente capacidade para que haja a realização de grandes investimentos. A população local, pelas suas características, é pouco dada ao risco de investimento, vive muito dos rendimentos adquiridos e de reformas. Nem sente necessidade de investir. Isto traduz-se num fraco dinamismo do sector privado, o que, por sua vez, radica também na falta de incentivos por parte do sector público.

1.4. A Junta de Freguesia tem muitas limitações e não pode ter uma acção muito dinâmica. O orçamento da Junta é muito reduzido e o quadro de pessoal absorve uma boa parte das receitas. Ainda assim, a Junta tem desenvolvido diversas iniciativas que visam divulgar as potencialidades do concelho e atrair pessoas de fora. São os casos da Feira do Fumeiro e Artesanato, que decorre num fim-de-semana no Inverno, um encontro de acordeonistas, um encontro de tunas e a Festa das Vindimas, entre outras acções que pretendem reavivar a memória colectiva do concelho e chamar visitantes. A Junta de Freguesia está igualmente a apostar na dinamização de dois eventos que se estavam a perder: a Feira do Ano, em Setembro, e a comemoração da atribuição do Foral a Almeida por D. Dinis. No âmbito desta efeméride, a Junta convidou um especialista que falou da sua experiência de trabalho e de candidatura de um centro histórico a património mundial. Julgo que a candidatura de Almeida a património mundial seria um projecto muito interessante, porque, a concretizar-se, daria uma enorme visibilidade a Almeida.

1.5. Sim, seria muito importante, porque era uma forma de reavivar o tecido produtivo local. Permitiria também facilitar a transmissão de conhecimentos e de experiências para os empresários locais, que muitas vezes se queixam da falta de informação.

1.6. Como disse, actualmente esse envolvimento é reduzido por dois motivos: por causa da falta de iniciativa em termos de investimento privado; e devido à escassez de incentivos promovidos pelo sector público.

1.7. Os poderes públicos têm que definir como grande meta de desenvolvimento o turismo e, em função disso, apelar à participação dos actores locais nesses projectos, através da realização de parcerias.

2.1. Não, principalmente a nível regional. Acho que devia ser canalizado para as acções de divulgação do concelho uma maior verba do orçamento da Câmara Municipal.

2.2. Sim, como disse, essa é uma das estratégias em que é fundamental apostar, sector público e agentes privados, para estimular o crescimento de Almeida.

2.3. Competem, fundamentalmente, à Câmara Municipal, porque é o órgão que dispõe de melhores condições financeiras e de competências para o fazer. Mas também compete a outros órgãos, como às Juntas de Freguesia e aos empresários locais.

2.4. Pela sua singularidade, o património arquitectónico deve ser o elemento a divulgar, em articulação com toda a envolvente cultural do concelho, como a gastronomia, o artesanato, os produtos locais e as tradições.

2.5. Acho que os dois primeiros são os mais indicados para divulgar Almeida. Até aqui, a promoção tem sido feita ao sabor de alguns acontecimentos e da acção de alguns poucos jornalistas que publicitam o concelho na imprensa. É essencial apostar na divulgação de Almeida (e da restante região) em Portugal e também em Espanha, porque lá reside um mercado potencial turístico de vulto. Penso que a realização de conferências ou de congressos é um excelente meio para divulgar Almeida. A requalificação da Casa do Povo permite agora dispor de um espaço que pode acolher estas iniciativas.

2.6. A divulgação deve procurar incidir sobre todos os públicos-alvo, desde os turistas aos moradores, passando pelos empresários. Mas acho importante que essa acção não incida só sobre o exterior, mas também sobre a própria população local, no sentido de a sensibilizar para preservar e valorizar o património e a terra onde vivem.

2.7. As iniciativas que trazem mais população a Almeida são as festas de Verão (a de Nossa Sr.^a das Neves) e as actividades ligadas ao feriado municipal. A Câmara Municipal é a entidade que mais investe na divulgação, embora insuficientemente.

2.8. Sim, ainda que muito limitada pelas restrições financeiras da Junta. Mas já efectuámos acções de promoção de Almeida em meios de comunicação social (jornais e rádios), em cartazes, folhetos e outros.

2.9. Não dispomos, inclusivamente há outras especialidades mais relevantes para a nossa actuação, que não podemos recrutar por restrições de orçamento.

2.10. Acho que sim, porque isso permitiria atingir uma maior profundidade nas acções de divulgação, com menores custos para todos e com melhores resultados práticos.

2.11. O principal problema reside no grande conflito que existe entre os empresários privados e, entre estes, e os órgãos públicos. Esta conflituosidade é impeditiva de um espírito de diálogo e de participação entre todos, inviabilizando qualquer acção conjunta de desenvolvimento ou de promoção.

Ana Paula Almeida
Pousada Nossa Sr.^a das Neves e Casa do Cantinho
Gerente
12º Ano de escolaridade
Almeida
24-08-2005

1.1. A, B, C, D, E, F, G e H.

1.2.A – Deve ser dada uma total prioridade à reabilitação de todo o património cultural do concelho, porque há inúmeros vestígios do passado que se encontram abandonados e que poderiam ser explorados do ponto de vista turístico, através da definição de circuitos. No caso da vila de Almeida é preciso qualificar a muralha (há inclusive partes em derrocada), promover iniciativas de animação nas muralhas e qualificar diversos imóveis.

B – Neste campo é preciso incentivar a divulgação de informação ao investidor turístico/empresarial, nomeadamente no que respeita ao acesso a fundos disponíveis. A Câmara Municipal devia ter um gabinete de apoio ao investidor, medida que certamente facilitaria a realização de investimentos, principalmente no sector do turismo: na reabilitação de imóveis, na construção de novas unidades, na promoção, etc..

C – A fronteira é atravessada por muitos milhares de pessoas, nacionais e estrangeiras. Muitas delas desconhecem o património cultural do concelho. Não é apenas com placas de sinalética a indicar “monumento” que se pode atrair a chegada de visitantes. É preciso apostar forte na divulgação do concelho. A requalificação do comércio e dos espaços públicos em Vilar Formoso também é uma medida importante no sentido de fazer com que as pessoas parem e visitem a vila e o concelho.

D – É muito importante investir na divulgação do património cultural e natural do concelho na comunicação social, através de cartazes e na Internet. A divulgação deve estender-se a eventos (feiras, encontros...) que tenham lugar em qualquer parte do país ou de Espanha, porque há um elevado número de pessoas que são atraídas pela oferta de Almeida.

E – Porque facilitam a qualidade de vida das pessoas e podem funcionar como elementos acessórios da oferta turística do concelho, como é o caso das piscinas municipais. Acho que se deve continuar a apostar em equipamentos que qualifiquem a vida dos residentes e até atraiam outros de fora.

F – Embora de entre todas as apostas seja provavelmente a de maior dificuldade de implementação, acho que uma melhor divulgação de Almeida atrairá população e investidores de fora, com uma capacidade de empreendimento e de iniciativa mais notórias que as dos empresários locais.

G – As acções de formação que têm decorrido em Almeida são perversas, porque a sua frequência, muitas vezes, não se deve à vontade de aprender, mas sim à existência de meios materiais. Mesmo em relação aos conteúdos das formações, acho que devia ser dado mais atenção ao ensino da própria cultura de Almeida (como as produções artesanais) e não as de fora. É também importante melhorar a qualidade do ensino e criar condições para que os jovens do concelho possam permanecer, mediante incentivos à sua fixação e à oferta de emprego qualificado.

H – O estímulo à prática de agricultura biológica justifica-se porque o concelho apresenta condições naturais favoráveis a determinados produtos e porque estes são alvo de uma procura crescente nos meios urbanos.

1.3. Na sua globalidade, são diversas as causas que, articuladamente, justificam a dificuldade em concretizarem-se algumas dessas medidas:

- a) o abandono à sua sorte a que o Estado tem votado todo o Interior, não criando políticas de favorecimento destas regiões;
- b) às características da população local, muita envelhecida e com uma mentalidade avessa ao investimento e à inovação;
- c) à escassa iniciativa da população local em matéria de realização de investimentos;
- d) à falta de informação por parte dos potenciais investidores;
- e) à falta de concertação entre os agentes locais, porque cada qual corre por fins próprios e, às vezes, parecem desejar o insucesso dos restantes;
- f) à necessidade de uma nova liderança que possa “espevitir” os agentes locais e externos a investir, que dê mais sinais positivos e que aposte na divulgação das potencialidades do concelho.

1.4. A pousada é a única unidade que oferece um serviço de qualidade, mas a sua existência tem-se debatido com diversos problemas. Temos avançado com algumas iniciativas a que, infelizmente, mais ninguém aderiu, como as que respeitam à publicitação. Alguns agentes locais parecem não gostar que a pousada sobreviva através de receitas de clientes de fora do concelho. Por isso, a pousada tem suportada sozinho algumas acções de divulgação. Por outro lado, temos tido alguma dificuldade em recrutar recursos humanos com uma formação adequada para responderem às exigências do serviço que a pousada oferece. A nossa principal motivação é oferecer um serviço de qualidade e de distinção. Por exemplo, a pousada já conquistou alguns prémios devido a receitas gastronómicas locais que servimos aos clientes.

1.5. Se não houver esse envolvimento, o seu sucesso será mais limitado. Se existir uma maior colaboração entre todos os agentes locais, todos acabam por ganhar, principalmente, os que estão ligados ao sector do turismo (restauração, comércio, hotelaria...). A falta desse espírito de colaboração e de iniciativa é muito visível: não há lojas abertas ao fim-de-semana, período em que a vila é muito visitada; vários restaurantes encerram à terça-feira, diminuindo a oferta deste serviço aos visitantes e a quem trabalha em Almeida. É preciso inverter este estado de coisas, o que só se consegue através de um maior diálogo entre todos.

1.6. Em primeiro lugar, esse envolvimento é dificultado pela mentalidade individualista dos agentes públicos e, principalmente, dos privados. Cada qual, só procura atingir objectivos particulares e não comuns, em prol do desenvolvimento de Almeida. Em segundo lugar, devido à falta de uma entidade que promova este envolvimento, que preste as devidas informações aos empresários e aos potenciais investidores. É preciso demonstrar às pessoas que, se todos se unirem, todos ganharão.

1.7. Acho que, em grande parte, o problema seria resolvido se existisse uma liderança mais vincada e existisse uma estrutura que promovesse a contratualização de projectos. Penso que estas iniciativas deviam partir da autarquia, porque se forem dados sinais no sentido de um maior envolvimento entre todos os agentes, sendo a Câmara a liderar todo este processo, haverá uma crescente adesão por parte das entidades locais e a atracção de investidores de fora, interessados em investir e em participar no desenvolvimento do concelho.

2.1. Julgo que não. Nem a nível regional, nem muito menos a nível nacional, onde o conhecimento de Almeida é péssimo.

2.2. Como já tive oportunidade de referir, deve ser uma prioridade absoluta para os próximos anos e deve contar com a colaboração de todos porque, no fundo, todos beneficiarão se houver um maior fluxo de turistas e de investidores.

2.3. Pelos seus recursos financeiros e humanos, a Câmara Municipal deve liderar as acções de divulgação das potencialidades de Almeida, embora deve ser auxiliada pelos agentes económicos locais, que se têm alheado dessa importante função.

2.4. Deve ser promovido o património cultural do concelho, suportado nos seus valores arquitectónicos, na gastronomia, nas danças e cantares de Riba-Côa. Porque esta é a melhor oferta que Almeida pode disponibilizar aos seus turistas.

2.5. A publicidade generalizada, devido à enorme visibilidade que gera, mas também através de acções de relações públicas, nomeadamente de reportagens e de feiras, porque são um bom veículo de transmissão do património do concelho.

2.6. Acho que a promoção deve recair sobre todos os públicos em geral, porque todos fazem falta em Almeida: desde os turistas aos investidores, passando pelos moradores. Deve ser dada uma especial atenção à fixação de jovens no concelho, porque sem eles, torna-se mais difícil operar a mudança de mentalidades que tanta falta faz em Almeida.

2.7. A Câmara Municipal de Almeida, sendo as Comemorações da Batalha do Buçaco o evento que atrai mais visitantes à vila, na minha opinião.

2.8. Sim, por diversas vezes. Recorremos a inúmeros meios: através de panfletos, desdobráveis, da colocação de publicidade em jornais, revistas e na rádio e através da construção de um *site* na Internet. Algumas das acções de promoção da pousada fizeram-se em Espanha, porque muitos dos que nos visitam vêm do país vizinho. A sobrevivência da pousada deve-se quase exclusivamente aos investimentos de população de fora do concelho, o que vem reforçar a necessidade de divulgar a nossa unidade e o património de Almeida.

2.9. Não. Quem procede a esse trabalho é a gerência da pousada.

2.10. Claro que sim. É importante que haja um maior empenho por parte da autarquia em termos de investimento na promoção de Almeida e apelar à participação dos empresários locais nessa divulgação. Se houver uma liderança, uma base, acho que os agentes privados acabarão por aderir a este projecto.

2.11. A falta de tradição em acções de concertação entre agentes é o principal obstáculo. A mentalidade do empresário de Almeida é a de ficar à espera “para ver o que dá”, embora muitas das vezes o problema não seja a falta de recursos financeiros. Simplesmente, o empresário não gosta de investir, mas quer receber dividendos das acções que os outros desenvolvem. Isso passa-se, por exemplo, ao nível da divulgação. De certo modo, os empresários acovardam-se e não aderem a estas iniciativas. Daí ser tão importante desenvolver esforços para tentar mudar a mentalidade da população local e a autarquia empenhar-se a fundo para inverter esta tendência.

Telmo Cunha
Associação dos Amigos de Almeida e Jornal *Praça Alta*
Presidente da Associação dos Amigos de Almeida e Director do Jornal *Praça Alta*
Licenciatura em Farmácia
Almeida
24-08-2005

1.1. A, B, D e F.

1.2.A – É preciso que a Administração Central olhe para o Interior com “outros olhos”, promovendo políticas que estimulem o desenvolvimento sustentado a médio/longo prazo. No caso de Almeida, o Estado é detentor de diversos imóveis classificados a nível nacional, mas tem-nos ao abandono, não efectua investimentos na sua recuperação. Além disso, há uma infinidade de burocracias e de entidades que tutelam diversos imóveis, o que desincentiva a aplicação de medidas que visem a sua recuperação. Assim, acho que a autarquia devia empenhar-se mais no diálogo com a Administração Central, no sentido de requalificar os imóveis e que procurasse adquirir alguns deles. Mas o ideal era que eles passassem para a tutela do poder local, porque a este nível, a sua gestão tornar-se-ia mais eficiente.

B – O turismo em espaço rural tem crescido ao longo dos últimos anos e o concelho tem boas condições para responder a esta procura. Mas, primeiro, é preciso requalificar o património, dinamizar alguns espaços, criar eventos relacionados com a história e com a cultura de Almeida. Assim, a oferta turística poderia alargar-se e criar mais unidades e serviços relacionados. O turismo em espaço rural e o turismo cultural devem constituir a principal oferta de Almeida aos seus visitantes.

D – É uma medida que tem de sofrer uma maior atenção no futuro por parte da autarquia, porque se aquilo que Almeida tem de bom não for publicitado, ninguém nos visitará. É também preciso um maior empenho por parte dos empresários locais. Todas as acções que possam divulgar Almeida serão bem-vindas. O que é fundamental é dar a conhecer o concelho – e isso não tem sido feito.

F – Embora seja uma medida relevante para o desenvolvimento do concelho, acho que é de muito difícil implementação. A falta de empresas não é um problema exclusivo de Almeida, mas de todo o Interior, e isso figura como um entrave ao seu desenvolvimento. A responsabilidade cabe às políticas erradas que foram postas em prática pela Administração Central ao longo das últimas décadas. E, em larga medida, é ao Estado que compete inverter esta situação, através de políticas de favorecimento do Interior.

1.3. O principal problema deriva da actuação da Administração Central que, simplesmente, tem desprezado as regiões do Interior. Os investimentos são canalizados fundamentalmente para o litoral. Urge alterar esta situação. Veja-se o caso que referi da posse dos imóveis, cuja revitalização não existe por alheamento ou falta de interesse do Estado em dinamizar as potencialidades do Interior. Os sucessivos Governos não têm tido uma visão de sociedade e de futuro.

1.4. A Associação dos Amigos de Almeida tem um campo de actuação muito limitado, devido ao reduzido orçamento de que dispõe que, praticamente, só permite a produção do jornal «Praça Alta». Trata-se de um periódico mensal, com uma tiragem de 1500 exemplares que é distribuído não apenas em Almeida, mas um pouco por todo o país, nomeadamente onde residem almeidenses interessados em saber notícias da sua terra natal. A filosofia do jornal centra-se na promoção da terra, na divulgação de acções e de acontecimentos que têm lugar em Almeida. Procuramos também fazer com que o Praça Alta seja um elo de ligação para que aqueles que saíram da sua terra se mantenham ligados às suas origens.

1.5. Esse envolvimento no presente não existe. Era desejável que viesse a acontecer, porque assim todos os agentes locais, públicos e privados, remariam na mesma direcção, podendo-se obter resultados mais auspiciosos para o desenvolvimento de Almeida.

1.6. Em Almeida há um conjunto de factores que dificultam esse envolvimento. As pessoas não colaboram umas com as outras e têm relutância em agir colectivamente, porque se movem por interesses individuais. Muitas vezes, as pessoas só aspiram a chegar a determinados lugares para tirarem vantagens particulares dessa posição. Depois, a sociedade almeidense encontra-se fortemente partidarizada, dividida, as pessoas não aderem a projectos comuns porque estão conotadas com certos partidos ou entidades. Esta situação é um enorme obstáculo à concertação de estratégias de desenvolvimento em Almeida.

1.7. O principal problema é que não existe uma liderança capaz e com vontade em prosseguir com essa mobilização. A Câmara Municipal é o órgão que devia dinamizar esse envolvimento, uma vez que é a entidade dotada de mais recursos e competências para o fazer. Se houver sinais e incentivos da parte do sector público, acho que acabam por surgir investidores locais para participarem nesses projectos.

2.1. A nível nacional, não. Acho que, neste campo, tem que ser efectuado um maior investimento para divulgar as potencialidades do concelho. As pessoas que visitam Almeida acabam por gostar da vila e, com uma maior divulgação, poder-se-ia atrair um maior volume de turistas.

2.2. Sim, porque o sector do turismo em que Almeida se insere tem vindo a crescer. Neste domínio, acho que Almeida deveria ter uma maior integração com as restantes Aldeias Históricas da Beira Interior e com outras ofertas turísticas – Serra da Estrela e Douro. As câmaras municipais da região têm que dialogar mais, devem ter uma visão conjunta de desenvolvimento turístico, porque isso beneficiaria toda a região e com menores custos para todos. As próprias acções de divulgação deviam ser implementadas à escala regional.

2.3. Competem principalmente à Câmara Municipal e, por arrastamento, às restantes entidades que estão no terreno. A liderança deve pertencer à autarquia, porque é a entidade com maior capacidade financeira, de poder de decisão e de mobilização, podendo assim motivar a participação dos empresários locais. Mas esta abertura da autarquia à sociedade civil não tem sido uma norma.

2.4. Deve ser promovido aquilo que Almeida tem de melhor, ou seja, o seu património arquitectónico e cultural, bem como certos equipamentos ou actividades complementares, como o picadeiro ou as boas condições que o concelho possui para a prática de desportos de contacto com a natureza.

2.5. Os dois primeiros serão os mais adequados. A publicidade das potencialidades do concelho deverá fazer-se nos meios de comunicação em massa, como nos jornais e em revistas; em termos de relações públicas, acho pertinente a realização de conferências ou de seminários em torno de certos eventos ou da própria história atribulada do concelho – como no âmbito das Comemorações da Batalha do Buçaco.

2.6. A divulgação deve atingir todos os públicos-alvo, com especial destaque para os turistas. Para saber como dirigir mais eficazmente essa divulgação, o posto de turismo local devia inquirir os turistas sobre a sua proveniência, os motivos que os trazem a Almeida, entre outros, para que se possa traçar o perfil do turista que visita Almeida e, a partir dessa informação, tornar a divulgação mais eficaz.

2.7. Acho que as Comemorações da Batalha do Buçaco são o acontecimento que chama mais pessoas à vila, mas o seu efeito poderia ser ainda maior se houvesse uma divulgação mais adequada. E neste capítulo, a Câmara Municipal tem amplas responsabilidades.

2.8. Não.

2.9. Não. A sua falta não se faz sentir, porque a Associação não desempenha acções de marketing do concelho. Apenas o jornal pode desempenhar esse papel, embora a sua função seja a de dar notícias.

2.10. Seria muito benéfico para a divulgação de Almeida, porque assim todos dariam um contributo e podia-se perceber onde e quando divulgar e através de que meios. Como disse, esse envolvimento deveria alargar-se a entidades de fora do concelho, quer públicas, quer privadas.

2.11. Simplesmente, na actualidade, esse envolvimento não existe. A promoção do concelho é feita por alguns empresários locais ou por alguns órgãos, de uma forma desgarrada. As entidades não cooperam na promoção, tendo a Câmara uma boa dose de responsabilidades na ausência desse entendimento, por não se impor como líder desse processo.

Luis Queirós
Casa do Pátio da Figueira
Gerente
Licenciatura em Ciências Físico-Químicas
S. Pedro do Rio Seco (Almeida)
25-08-2005

1.1. A, B, C e H (definir o papel das *freguesias periféricas* do concelho).

1.2.A – É preciso valorizar e qualificar o património do casco histórico de Almeida, a médio/longo prazo, numa lógica de desenvolvimento turístico. Para o sucesso desta medida, o grande desafio é a criação de um produto turístico sólido a promover – e esse estudo não está feito. O que se verifica é a existência de um conjunto de actividades e de equipamentos avulsos, em torno dos quais se tem procurado estruturar a oferta turística de Almeida, o que está errado. Não se pode esperar que sejam actividades como a caça, as vindimas, o fumeiro ou equipamentos, como o picadeiro ou a Fonte Santa, a alicerçar o desenvolvimento turístico. Estas são acções e equipamentos subsidiários, complementares. O que é deveras importante é a afirmação de um produto turístico líder, forte, que tem de girar forçosamente em torno da principal valência de Almeida: o seu património cultural.

B – O concelho de Almeida apresenta condições singulares para esta oferta turística e até para outras menos vulgarizadas no nosso país. Trata-se de um território despoluído, pouco industrializado e de reduzida densidade populacional. Possui uma boa posição geográfica, a meio caminho entre Lisboa e Madrid e goza de uma relativamente boa acessibilidade. Hoje, é possível sair de Lisboa a meio da manhã, almoçar em Almeida, visitar a vila e estar de novo em Lisboa ao início da noite. Além disso, um pouco por todo o concelho, existem edifícios passíveis de serem requalificados para oferecerem unidades no segmento do turismo rural. Mas, neste momento, é um investimento de grande risco, porque Almeida não dispõe de um produto turístico. De qualquer dos modos, o turismo em espaço rural deve ser sempre entendido como uma forma secundária e apoiar-se em diversas iniciativas. Porque não pensar na promoção de um centro de criação de burros autóctones? O aproveitamento do Cão para fins recreativos, a observação de aves ou a prática de desportos de contacto com a natureza também se enquadram nestas acções, mas estes projectos precisam de tempo e de estudo para se implementarem.

Também como complementaridade poderá pensar-se na aposta de um *turismo de elite*. Tirando partido da quietude de Almeida ("reserva de silêncio" é a designação que se dá no estrangeiro a estas localidades), podia-se promover a fixação de artistas (músicos, escritores, pintores...) durante algum tempo em Almeida, digamos durante um fim-de-semana, e tirar partido da sua presença em termos de atracção de visitantes e de turistas. É um sector muito especializado, mas pode funcionar.

É preciso encontrar medidas ou projectos, ainda que arrojados, que atraiam mais população a Almeida. Porque não pensar na reconstrução do castelo, não numa lógica de reconstituição medieval, mas através de um projecto moderno, desenhado por um artista consagrado, recorrendo a materiais recentes. O mediatismo de uma intervenção desta natureza, por si só iria atrair um número significativo de visitantes e de curiosos a Almeida. Dando sequência à história militar da vila, porque não colocar um soldado devidamente fardado junto de um canhão e assinalar o meio-dia com um disparo de pólvora seca? São estas iniciativas que seduzem os visitantes e contribuem para a divulgação de um território. Numa escala, podemos falar de três níveis de opinião de um turista sobre um território que visitou: a satisfação, a surpresa e o deslumbramento. Almeida terá que se esforçar por surpreender os visitantes. Daí a importância de promover acções inovadoras e de contratar especialistas nesta área. Na situação actual, nem sequer se pode falar de *satisfação*, porque Almeida não oferece nenhum produto turístico.

C – Vilar Formoso apresenta uma vantagem sobre Almeida: é que um elevado número de pessoas passa por lá, devido à sua posição geográfica de posto fronteiriço. Assim, o que é preciso fazer é implementar medidas que façam com que as pessoas parem em Vilar Formoso e daí partam à descoberta do restante concelho. Mas, para isto suceder, é necessário dar motivos aos viajantes ou aos turistas para que detenham a sua marcha. É preciso reabilitar alguns imóveis, nos quais se possa promover a venda e a mostra de produtos locais, fomentar a divulgação do concelho. É importante qualificar os serviços de apoio aos motoristas e qualificar os espaços urbanos. Acho que a feira mensal de Vilar Formoso tem que ser melhor aproveitada, no sentido de beneficiar a vila e o restante concelho, não sendo de descartar a hipótese de reduzir a sua periodicidade, uma vez que atrai visitantes de muito longe.

H – É preciso entender qual o papel que as restantes aldeias terão no desenvolvimento do concelho. Consistem em freguesias pequenas, com poucos habitantes, que vivem à custa de actividades que não são auto-suficientes (agricultura e pecuária). O próprio fluxo de recursos financeiros vindos do exterior (dos emigrantes), não tem uma aplicação no sistema produtivo local. Por isso, acredito que a médio prazo algumas destas aldeias possam desaparecer, devido à *desertificação humana* em curso e à dificuldade em travar este processo.

Há alguns incentivos nacionais e comunitários ao desenvolvimento de actividades nestes aglomerados, mas o problema é que a população idosa e com um espírito nulo de empreendimento, não se presta a investimentos. Por outro lado, se os incentivos não forem bem orientados, funcionam como financiamentos de curto prazo, de benefício imediato para os particulares, não sendo efectuados a pensar no futuro. Acho que é importante pensar nestes aglomerados como tendo uma função complementar na dinamização do turismo. Além da possibilidade de se instalar unidades de turismo em espaço rural em edifícios de boa traça que estão espalhados um pouco por todo o concelho (como em S. Pedro do Rio Seco, por exemplo), acho pertinente pensar-se no reordenamento florestal do concelho, com espécies autóctones, o que estimularia diversas actividades económicas e o crescimento de espécies cinegéticas, com todos os benefícios a jusante para a população local e para o turismo. Mas até neste domínio há alguns obstáculos, como a estrutura fundiária que não se presta a grandes explorações.

1.3. O principal obstáculo ao fomento da actividade turística em Almeida e dos seus benefícios a montante e a jusante, reside na falta de um produto turístico sólido e divulgado. O que existe é um conjunto de eventos fragmentados ao longo do ano, mas não existe uma perspectiva integrada de desenvolvimento sustentado do sector turístico. Não existe um estudo de fundo sobre as potencialidades turísticas de Almeida. É absolutamente crucial criar um organismo que estude, crie e promova esse produto turístico, dirigido por uma liderança forte e empenhada, que até pode ser autónomo da Câmara Municipal. Esta entidade deverá elaborar um conjunto de estudos sobre o produto turístico que Almeida pode afirmar no mercado: é preciso conhecer quantos visitantes Almeida pode receber; que circuitos devem ser promovidos; que tempo leva a visitar-se Almeida e os circuitos; que apoio deverá ser dado aos turistas; que equipamentos de apoio devem estar habilitados; que campanhas de divulgação promover, etc.. A resposta a estas questões, julgo, não são conhecidas, razão pela qual este estudo tem de ser feito com urgência.

Uma segunda dificuldade relaciona-se, em parte, com a grande inércia da população local. O envelhecimento da população do concelho e o seu despovoamento, aliado a uma certa falta de liderança têm, como reflexo, a apatia dos agentes locais em termos de investimento e de participação no desenvolvimento de Almeida. É necessário que haja a injeção de investimentos a partir de fora, mas isso só será mais fácil depois de Almeida afirmar um produto turístico no mercado.

1.4. Sou uma pessoa que se preocupa bastante com o desenvolvimento de Almeida e entristece-me assistir ao empobrecimento e ao abandono do concelho. Tenho realizado investimentos na recuperação de edifícios e no seu apetrechamento com todas as condições, para oferecer um turismo de habitação de qualidade. Felizmente, tenho condições económicas para o fazer, porque no actual estado de coisas, os lucros que retiro desta actividade não compensam o investimento. O número de clientes é irregular, apesar das condições excelentes que colocamos à disposição dos que nos visitam.

É necessário que haja uma reformulação de toda a actividade turística em Almeida que passa, como disse, pela criação de uma entidade que crie e afirme o produto turístico. Desta forma, estou inteiramente disponível para participar e colaborar na implementação desta medida.

1.5. É uma medida imprescindível. Aliás, esse envolvimento deveria assentar numa plataforma, liderada por uma pessoa forte e que tenha uma visão estratégica. Essa plataforma deverá ser integrada por agentes públicos e privados e ter um suporte económico suficiente para dar resposta aos estudos e às actividades que conduzam à criação de um produto turístico para Almeida. Julgo que o problema material não será o mais difícil, porque se houver uma boa dinâmica e se forem encontradas soluções que atraiam visitantes, a participação e os meios financeiros para que uma estrutura destas funcione, acabam por aparecer.

1.6. No presente, essa interacção não existe. Porque não há um empenho e uma percepção por parte dos agentes locais (públicos e privados) das vantagens em montar uma plataforma de concertação, de estudo e de implementação de medidas, estimuladoras da afirmação turística de Almeida. Acresce à inexistência deste organismo, a inércia e o comodismo de todos os agentes locais à situação actual.

1.7. Invertendo a situação actual. É preciso sensibilizar todos os agentes locais para as virtudes da constituição de uma plataforma de debate e de cooperação. Faz falta uma liderança forte e a importação de recursos que tragam uma nova visão e que sejam capazes de investir em Almeida. Mas isto só será possível se, previamente, houver uma adequada formatação e divulgação de um produto turístico.

2.1. É difícil responder à questão, porque é muito subjectiva. Conheço muitas pessoas em Lisboa e arredores que conhecem Almeida mas, no cômputo geral, julgo que as potencialidades deste território são pouco conhecidas.

2.2. A divulgação de uma imagem é uma etapa importante no marketing, com vista à sedução de clientes. O problema de Almeida é não possuir um produto que possa promover. Por isso, a divulgação

faz-se em torno de iniciativas secundárias e momentâneas, que não podem despoletar o desenvolvimento turístico em Almeida.

2.3. Devem contar com a participação de todos os agentes locais públicos e privados. O que sucede actualmente é que as campanhas de divulgação são muito dispersas e contam com uma insignificante participação dos privados. Há aqui dois problemas. As entidades públicas investem pouco e as privadas não aderem, porque julgam que isso não é da sua competência. Ora, se houver um maior fluxo de visitantes a Almeida, não é apenas a autarquia a ganhar com isso, mas principalmente os privados. Estamos mais uma vez a falar da dificuldade de relacionamento entre estas duas partes, o que poderá facilitar-se mediante a criação de uma estrutura concertada, responsável também por todas as acções de promoção.

2.4. O elemento a promover deve ser resultante do produto turístico a estudar, mas não deverá fugir, na minha opinião, ao património cultural de Almeida, possuidor de um carácter de excelência.

2.5. A resposta ideal a esta questão advirá dos estudos que se impõem e que tenho referido. Mas, têm sido dados alguns passos no sentido de atrair visitantes e de dar uma maior visibilidade a Almeida. Têm sido efectuados investimentos na qualificação de equipamentos que podem acolher certos eventos (como conferências) e o concelho já dispõe de alguma oferta hoteleira para responder a estas solicitações. A boa acessibilidade externa também é favorável à organização destes eventos. Porque não tentar atrair a realização de encontros sobre a história/arquitectura militar ou aproveitar a proximidade a Espanha para organizar palestras ibéricas? Outra ideia era a de convidar a permanência temporária de artistas de renome em Almeida, como referi. Estes eventos têm uma boa cobertura mediática e são excelentes veículos transmissores de imagem.

2.6. A divulgação deverá decorrer de todo o trabalho de análise e de prospecção anterior sobre o produto e o mercado turístico de Almeida. Depois, a divulgação deve incidir sobre os alvos identificados. Uma forma simples de o fazer seria através de recolha de informação, mediante a realização de inquéritos, junto às portas da vila, em certos períodos do ano. É importante saber o que procuram em Almeida, de onde provêm, como souberam da existência do seu património, etc.. Através de amostragem, estes inquéritos podem extrapolar-se e representar um universo mais vasto. Depois, é preciso quantificar o número de visitantes que Almeida pode receber: 50 a 100000 por ano? Em função das respostas dos estudos é que deve ser organizada a divulgação do produto, com que meios, onde, etc..

2.7. Pela sua regularidade, a feira de Vilar Formoso é, provavelmente, o acontecimento que atrai mais pessoas ao concelho. Na situação actual, acho que a Câmara é a entidade que mais contribui para a divulgação do concelho.

2.8. Não.

2.9. Não. A aposta na divulgação deveria assentar em acções conjuntas com outras entidades e não avulsamente. O investimento não é retroalimentado.

2.10. Como disse, o marketing seria uma das etapas a desenvolver pela plataforma responsável pela elaboração do produto turístico de Almeida. Por isso, a participação dos agentes públicos e privados é indispensável num órgão desta natureza.

2.11. As dificuldades são genericamente as referidas para a questão 1.6.

Padre Vaz e João Santos
Centro de Acolhimento e de Integração Social de Vilar Formoso (CAIS)
Director do CAIS / Universidade de Coimbra
Teologia (formação sacerdotal) / Licenciatura em História
Sabugal / Almeida
25-08-2005

1.1. A, B, C e D.

1.2.A – A qualificação do património arquitectónico passa muito pela limpeza e pela recuperação física de alguns imóveis, em particular, da muralha, que é o elemento mais emblemático da vila. Mas, nas restantes freguesias, há também diversos elementos em que esta intervenção é urgente. Veja-se o caso de Castelo Mendo. É também preciso ter em conta que a perspectiva do monumental está a alterar-se. Actualmente, valoriza-se mais o que é genuíno, que acaba por ser a pequena habitação, uma rua bem preservada, a qualidade dos espaços públicos. É nestas vertentes, de dignificação dos aglomerados urbanos históricos, que se deve actuar, com vista à melhoria da qualidade de vida dos seus residentes e à atracção de turistas.

B – A qualificação do património passa pela recuperação física dos imóveis passíveis de serem utilizados para fins turísticos, seja ao nível da hotelaria, seja como espaço de mostras, museológicos, locais de informação ou de realização de conferências, só para citar algumas possibilidades. Achamos que o turismo é um sector fundamental para o desenvolvimento de todo o concelho; por isso, apresentámos há cerca de 2/3 anos um projecto de dinamização turística.

C – O problema de Vilar Formoso tem que ser decomposto em duas realidades distintas: o núcleo antigo, mais tradicional e ainda ligado à vida rural e a zona mais recente, onde está sedeada a maior parte dos serviços, das unidades comerciais e dos equipamentos da vila. Para esta, a modernização e a qualificação do comércio, com o objectivo de o tornar mais competitivo, nomeadamente em relação ao mercado espanhol, é uma medida importante. É preciso conceder mais apoios e formação aos comerciantes de Vilar Formoso, porque a realidade dos nossos dias não é comparável à de 20 anos atrás. A abertura da fronteira baralhou essa lógica. Ao atrair mais visitantes ou fazendo com que aqueles que passem em Vilar Formoso, parem, torna-se mais fácil a distribuição dos turistas pelo concelho e pela região envolvente. Mas a divulgação também é necessária para que isso suceda. Para o núcleo antigo, é preciso dar uma maior atenção ao domínio social, uma vez que ali reside uma comunidade envelhecida, com fracos rendimentos, em habitações degradadas e, por vezes, debatem-se com bastantes carências e problemas (desemprego, pobreza, alcoolismo...).

D – A divulgação é uma das medidas que menos tem sido incrementada em Almeida. Por isso, torna-se premente definir o produto turístico a promover e apostar forte na sua divulgação. Devia ser criada uma estrutura com o objectivo explícito de tirar partido do património cultural do concelho e da sua localização geográfica privilegiada (bons acessos e posição raiana). A constituição de uma empresa de turismo seria a estrutura mais adequada para cumprir esse objectivo. Além disso, a divulgação deve ser pensada ao nível da região, uma vez que há ofertas complementares. Os municípios da região poderiam coordenar-se e constituir uma agência de desenvolvimento turístico intermunicipal, através da qual se daria corpo às iniciativas a implementar em toda a região. A divulgação de todas as Aldeias Históricas, através de percursos bem definidos, o aproveitamento turístico da Linha da Beira Alta, em articulação com a região do Douro, são apenas duas ideias que poderiam amadurecer no seio de uma estrutura de âmbito regional.

1.3. Há responsabilidades a atribuir às entidades públicas (autarquia) e aos agentes privados (empresários). Da parte da Câmara, o que se pode extrapolar às autarquias da região, verifica-se um défice de mentalidade empresarial, ao não criarem as devidas condições que propiciem o investimento privado, através da constituição, por exemplo, de unidades empresariais ad hoc. Por parte dos privados, acaba também por haver *feedback*, ou seja, há uma certa desconfiança na realização de investimentos, porque não gostam de correr riscos. Assim, nem se criam condições para se investir, nem os empresários se sentem motivados para o fazer.

1.4. O domínio de intervenção privilegiado do CAIS é o social. A instituição tem sido parceira da Câmara Municipal na prossecução de muitos projectos e tem colaborado na realização de vários estudos sobre os problemas que se deparam a Almeida e a melhor forma de os resolver, ou, pelo menos, atenuar. O projecto da luta contra a pobreza foi um dos que obteve mais sucesso. Foi um projecto de incidência social, cujo grupo-alvo foram os estratos sociais mais desfavorecidos do concelho, nomeadamente, a população idosa e os deficientes. O projecto mobilizou bastante a população local e a associativismo no concelho, numa lógica de que "ninguém recebe sem dar". A construção de lares de idosos, a criação de postos de emprego e o estímulo ao emprego feminino foram os resultados práticos mais visíveis do projecto. Por outro

lado, veio clarificar o conceito de sinergia, porque entendeu-se que, quando diversas entidades e a população concorrem para um mesmo objectivo, o seu sucesso torna-se mais evidente.

1.5. Sem dúvida que sim, até porque a experiência de trabalho do CAIS tem confirmado essa tese. O êxito de qualquer projecto só se consegue quando há uma colaboração entre todos, quando mobiliza a população local a participar nele. Depois, porque estas iniciativas facilitam o aparecimento de investimentos e têm uma boa visibilidade no exterior, podendo atrair potenciais interessados.

1.6. O problema é que os projectos actualmente são muito estereotipados, são executados no escritório, dando seguimento à visão de uma ou de duas pessoas, muitas vezes, completamente desfasados da realidade e das necessidades da população. Não existe flexibilidade nos projectos implementados, nem há uma verdadeira intenção em ouvir a opinião das pessoas sobre o assunto ou em tentar perceber se estão dispostas a participar neles. Ao nível da articulação regional, não existe uma cultura de cooperação, mas sim de isolamento municipal.

1.7. Basicamente, tem que passar a haver uma maior abertura nas decisões políticas (de nível local e central), tem que existir uma real participação dos agentes locais no processo de desenvolvimento. Caso contrário, os projectos são avulsos, não têm continuidade, não atraem os empresários nem a população local e, assim, registam um menor sucesso.

2.1. A nível nacional não, Almeida está muito pouco divulgada.

2.2. Sim, mas as acções de marketing devem ser implementadas com honestidade, isto é, deve-se promover uma imagem das reais potencialidades de Almeida, com a suficiente capacidade de inovação.

2.3. A divulgação compete a todos os agentes locais ligados ao turismo. Os jovens empresários devem ter aqui um papel de destaque também.

2.4. O património arquitectónico, cultural e natural do concelho devem ser os elementos a promover. Depois, há um conjunto de produtos que podem funcionar como complementos ao turismo cultural: a caça, a gastronomia, os desportos de contacto com a natureza, etc.. Por exemplo, a constituição de uma reserva cinegética em Malhada Sorda, com 150 hectares, é um caso concreto de um complemento.

2.5. O tipo de acção de divulgação a implementar deve ser precedido por um estudo sobre a origem e as expectativas do mercado de turistas que visita Almeida. Depois e, em função do produto turístico, é necessário divulgá-lo através dos meios considerados mais adequados, recorrendo a especialistas ou a estruturas constituídas para o efeito – como a referida empresa de turismo ou a agência de desenvolvimento turístico intermunicipal. O ideal era que esta promoção fosse efectuada em concertação com as autarquias e com os agentes da região.

2.6. Deve ser feita uma segmentação do público-alvo para, em função das suas características, recorrer aos meios mais adequados, evitando desperdícios de recursos.

2.7. Apesar do trabalho que desenvolve ficar aquém do necessário, a Câmara é o órgão que mais contribui para divulgar o concelho. Em termos de acontecimentos, as Comemorações da Batalha do Buçaco e as festas de Verão são os que atraem mais pessoas à vila.

2.8. Não, a colaboração do CAIS apenas se repercute no desenvolvimento de projectos sócio-económicos e não na divulgação do concelho.

2.9. Não temos.

2.10. Como se pode depreender das respostas anteriores, sim. Todo o processo de marketing, desde o estudo do mercado até às acções a encetar, devem contar com a colaboração de todos, com uma maior ou menor presença de determinada entidade em cada etapa, de acordo com a sua disponibilidade técnica e financeira. Esta concertação deve ser pensada à escala intermunicipal, pois só através da congregação de esforços e com o contributo de todos é que é possível afirmar um produto forte para atrair os turistas.

2.11. São os mesmos problemas que os referidos para a questão 1.6.

João Neves
Associação Comercial e Industrial de Almeida (ACIA)
Presidente da Direcção
7º Ano
Moçambique (residente em Almeida)
20-09-2005

1.1. A, B, C, D e F.

1.2.A – Um dos principais atractivos de Almeida, a muralha, encontra-se bastante deteriorada. Por isso, é urgente proceder à sua requalificação, bem como à recuperação de diversos imóveis no núcleo antigo. A causa desta situação deve-se a uma insuficiente acção do IPPAR, que não se tem preocupado com a limpeza da muralha e com a recuperação dos edifícios do Estado. Acho que deve haver um maior empenho por parte da Câmara para que o Estado proceda à valorização destes elementos classificados a nível nacional. O problema é que Almeida tem pouco peso reivindicativo junto da Administração Central, mas tem que insistir em fazer um maior *pressing*. No meu entender, a solução ideal seria delegar na autarquia competências e recursos financeiros para que haja uma recuperação e uma dinamização adequadas do património arquitectónico, uma vez que o IPPAR tem votado quase ao abandono todos estes elementos.

B – Na minha opinião, o turismo é a tábua de salvação para o desenvolvimento do concelho. Almeida dispõe de um conjunto de potencialidades que, se forem devidamente exploradas, permitirão aumentar a chegada de turistas: o património arquitectónico, a natureza pouco poluída, o artesanato, a gastronomia, a ruralidade das paisagens. Mas, para se conseguir este objectivo, há ainda muito trabalho pela frente. Em primeiro lugar, faz falta requalificar os monumentos patrimoniais, procurar adquirir alguns dos imóveis, nos quais possam surgir novas ofertas e acolher certos eventos. Por exemplo, acho que Almeida deveria ter um pavilhão multiusos, faz falta um equipamento desta natureza no concelho. Outra medida que acho importante prende-se com o encerramento do trânsito em diversas ruas do centro histórico de Almeida, para que as pessoas tenham um contacto mais íntimo com o património existente. O próprio picadeiro não é eficazmente explorado, devido à irregularidade do serviço que oferece. Há uns tempos atrás, existia uma charrete puxada a cavalos, cujo passeio era muito apreciado e solicitado pelos turistas. Porque não reavivar esta oferta? Isto para dizer que há um conjunto de medidas que podem ser implementadas com vista ao desenvolvimento do turismo e à realização de novos investimentos no concelho.

C – Vilar Formoso perdeu bastante com a abertura das fronteiras, tendo levado à extinção de inúmeros postos de emprego relacionados com os serviços alfandegários. O posto fronteiriço tem-se transformado num túnel de passagem em direcção ao litoral, facto que se poderá agravar com o traçado da auto-estrada. Muitos serviços e a actividade comercial entraram em declínio.

Vilar Formoso tem que saber adaptar-se à nova realidade, tem que se transformar num espaço mais acolhedor para os viajantes e para os investidores. Acho que é importante dotar a vila de novos equipamentos de apoio ao turismo, sendo inclusivamente de ponderar a abertura de um posto de turismo, porque, em Vilar Formoso, passa um elevado número de pessoas e de turistas. A qualificação dos espaços públicos deve continuar. Deve ser dado mais apoio e formação aos comerciantes de Vilar Formoso, porque a actividade está muito desordenada, dá uma imagem de fraca modernidade e vendem um pouco de tudo.

D – A divulgação das potencialidades de Almeida, ou seja, do seu património, é fulcral para a atracção de turistas e de novos investimentos. Mas, isto só deverá ser efectuado depois de se proceder à sua requalificação, porque no estado actual em que está, é preferível não o divulgar, sob pena de defraudar as expectativas dos turistas.

F – A resolução deste problema deve ser vista a uma escala mais vasta, pois é comum a todo o Interior. Penso que a acção mais decisiva deve partir da Administração Central, ao criar um conjunto de condições que estimulem o desenvolvimento do território, que haja uma discriminação positiva dos concelhos do Interior. É preciso que haja incentivos reais que motivem o empresário a investir em Almeida, que existam mecanismos que compensem os custos da interioridade, que podem passar, por exemplo, pela redução de impostos ou de contribuições para a segurança social. Um maior investimento público nestas regiões é igualmente muito importante para tornar os concelhos mais atractivos ao investimento privado.

Mas, a Administração Local também pode e deve fazer mais. No concelho de Almeida, a área industrial de Vilar Formoso é um exemplo do que estou a falar. O parque foi construído, infra-estruturado e os lotes colocados a um preço muito acessível. Mas pouco mais se fez. Conheço outros concelhos do Interior que foram mais ambiciosos na dinamização de áreas industriais e obtiveram mais sucesso. Para além dos lotes e de todas as infra-estruturas, construíram-se pavilhões, que tanto podiam ser vendidos como arrendados aos empresários, em que houve a celebração de parcerias entre a autarquia e empresas, em que se constituíram gabinetes de apoio ao investidor, em que se instalaram entidades bancárias nas áreas industriais, com vista à negociação de créditos ao investimento, etc.. Isto passou-se em Idanha e a

área industrial conhece um dinamismo bem diferente do de Vilar Formoso. Aqui a área foi adquirida por particulares, mas não se fizeram grandes investimentos, porque faltou uma alavanca que os estimulasse.

1.3. Como disse, uma das maiores dificuldades relaciona-se com a actuação da Administração Central a dois níveis. Primeiro, porque apesar de alguma boa vontade nos discursos e de se terem registado algumas melhorias (como nas acessibilidades), não há políticas objectivas que favoreçam o Interior. Estes concelhos têm pouco peso político, logo sofrem um óbvio alheamento em relação às regiões do litoral. Em segundo lugar, porque é uma Administração muito centralizada e burocratizada, que dificulta a actuação das entidades locais. Isto vê-se na gestão dos bens patrimoniais por ela tutelados, que estão quase ao abandono. Tenho conhecimento de que a Câmara tem-se esforçado por adquirir e intervir nestes imóveis, mas esbarra sempre num vasto número de entidades de tutela, em números incontroláveis e em muita inflexibilidade. É preciso mudar esta situação, passando os imóveis para a alçada de quem melhor os pode qualificar e dinamizar – as autarquias.

Por outro lado, a Câmara devia ter uma acção mais empenhada na dinamização do turismo, na divulgação do concelho e na atracção de investimentos (como no caso do parque industrial). Por último, a população do concelho denota, na sua maioria, uma falta de capacidade em realizar investimento, em modernizar-se, em aderir a novos projectos. É, sobretudo, um problema de mentalidades.

1.4. O alcance das acções da ACIA é ainda reduzido, fruto do caminho incerto que percorreu nos últimos anos. Esta direcção está a empenhar-se em melhorar a sua actuação. Neste momento, estamos em fase de instalação e temos de agradecer o apoio que a Câmara Municipal nos tem dado – aliás, é a única entidade que nos tem ajudado. Cedeu-nos a sede e, espero, também irá participar na aquisição de material informático. Com todas estas dificuldades, o nosso papel tem-se pautado pelo apoio que prestamos aos sócios, relativamente a aspectos administrativos e burocráticos. Temos desenvolvido diversas acções de animação em Almeida e em Vilar Formoso – nas restantes freguesias isso não se justifica. Outra acção importante relaciona-se com a nossa presença em feiras, onde procedemos à mostra de produtos do concelho e à sua divulgação. Mas é com algum esforço que o fazemos, porque a ACIA é uma instituição sem fins lucrativos, muito dependente dos auxílios da Câmara, das juntas de freguesia e do Governo Civil para desenvolver as suas actividades.

1.5. Sim, esse tipo de iniciativas é bem-vindo. É preciso ter a noção que a mínima *migalha de pão* é benéfica para Almeida. Para haver um maior envolvimento dos privados, acho que o sector público tem de liderar esse processo, em particular a Câmara Municipal. Só agora temos alguns equipamentos e infra-estruturas que podem ajudar a atrair pessoas, turistas e empresários. O que faz falta é incentivá-los a investir e oferecer melhores condições aos turistas que nos visitam.

1.6. O problema resulta da falta de iniciativas conjuntas que, por sua vez, deriva de uma separação entre aquilo que é a intervenção pública e a privada. Nós, que dialogamos com ambas as partes, sentimos esse problema. Há algum individualismo na actuação de todos.

1.7. Através de uma mudança de atitude, de mentalidades. Julgo que a Câmara Municipal deve dar o primeiro passo, dirigir todo o processo, criar as devidas condições para facilitar a iniciativa privada. Infelizmente, isso também depende muito das políticas governamentais. A verificarem-se estes pressupostos, acho que o investimento dos privados terá uma crescente adesão.

2.1. Não, sobretudo a nível nacional e do país vizinho.

2.2. Com toda a certeza. É preciso investir na divulgação de Almeida para se conseguir atrair turistas e empresários. Para os primeiros, acho importante, como disse, tratar de qualificar o património arquitectónico, que constitui a principal atracção de Almeida. No estado em que está, é melhor não o promover.

2.3. Competem principalmente às autarquias e, em menor escala, aos empresários locais.

2.4. Devem ser promovidos os elementos mais nobres do concelho, isto é, o património arquitectónico, as tradições culturais, a gastronomia e as águas termais. Acho que a Câmara devia ter um gabinete de relações públicas, a ocupar-se, em exclusivo, das acções de promoção do concelho no exterior.

2.5. Todos os meios são importantes, em especial a publicidade, porque atinge um elevado número de pessoas e as relações públicas, na sua vertente de organização de reuniões no concelho. Normalmente, estes encontros registam uma boa cobertura pela comunicação social, havendo assim uma dupla promoção de Almeida.

2.6. Acho que deve atingir todos os públicos-alvo, porque todo o investimento que for feito no concelho, seja no turismo, seja na fixação de empresários ou até de pessoas de fora, será bem-vindo.

2.7. As festas em honra de Nossa Sr.^a das Neves, o que também coincide com o período em que Almeida recebe os emigrantes e muitos turistas. Acho que a Câmara é a entidade que mais tem contribuído para a divulgação de Almeida.

2.8. Através da divulgação em meios de comunicação em massa, a ACIA não fez nenhuma acção de divulgação, pois não dispomos de recursos para tal. Contudo, participamos em iniciativas que dão a conhecer Almeida e as suas tradições. Temos marcado presença em diversas feiras no país vizinho, onde, em pavilhões arrendados ou cedidos gratuitamente, mostramos o artesanato, a monumentalidade e o folclore do concelho. Apraz registar que as organizações das feiras têm gostado da nossa participação. Em Outubro, vamos participar noutra feira, desta feita, em Fuentes de Oñoro. Muitos ds que nos visitam revelam desconhecimento de Almeida e a vontade de visitar o concelho.

Estamos também a envidar esforços para criar uma página na Internet, embora a ACIA não possa suportar todo o investimento. Pretendemos divulgar não só as actividades da Associação, como as potencialidades do concelho. É indispensável a aposta nestas novas tecnologias.

2.9. Não temos, nem dispomos de meios para recrutar esses técnicos.

2.10. Acho que sim, é importante que não sejam apenas as autarquias a investir na divulgação do concelho, mas contar também com a colaboração dos empresários locais. Em última análise, como todos beneficiam dessa divulgação, todos devem participar e contribuir para a sua implementação.

2.11. Parece que algumas entidades ainda não perceberam a importância da divulgação ou então fazem que não percebem. Isso também se pode dever à existência de outras prioridades de investimento, consideradas mais necessárias. A falta de relacionamento público-privado, que referi, também surge como uma dificuldade de peso.

Orlindo Igreja
Junta de Freguesia de Vilar Formoso
Presidente da Junta de Freguesia de Vilar Formoso
5º Ano
Guarda
21-09-2005

1.1. A, B, C, D e F.

1.2.A – A desqualificação dos imóveis classificados como Monumentos Nacionais em Almeida e noutras freguesias do concelho, deve-se a uma incorrecta gestão por parte da Administração Central que os tutela. É prioritário alterar esta situação. Neste caso, não se pode atribuir a culpa à Câmara Municipal, porque não tem competências para intervir nestes imóveis. Pelo que sei, até tem colocado pessoas a limpar a muralha, suportando custos que não lhe dizem respeito. Também sei que a autarquia já tentou comprar alguns imóveis, mas os preços solicitados foram avultadíssimos. Por isso, resta esperar que a Administração Central tenha mais bom senso e procure zelar pelos bens que pertencem a todos nós. À Câmara Municipal compete-lhe pressionar o Estado no sentido de este proceder à requalificação do património.

B – A tranquilidade e o contacto com a natureza que se pode desfrutar, não apenas em Almeida, como um pouco por todo o concelho, beneficiam o turismo em espaço rural. Faz falta intervir no sentido de se aproveitar melhor estas potencialidades, nomeadamente pela recuperação de imóveis que podem prestar-se a esta procura turística. Para que isso suceda é também preciso divulgar mais o concelho, para que haja um maior fluxo de visitantes. Se isto acontecer, será mais fácil o investimento privado no sector do turismo.

C – Neste ponto, uma das medidas mais necessárias passa pela instalação de um posto de turismo em Vilar Formoso, local por onde passam muitos milhares de pessoas por ano. O ideal seria a instalação de um posto de turismo de âmbito nacional, que promovesse o país e a região. Em alternativa, também seria positivo a instalação de um posto municipal pela Câmara, numa acção mais orientada para a divulgação das potencialidades locais. Edifícios para albergar este serviço não faltam, existem muitos devolutos, como o caso da antiga Alfândega, que podia funcionar como ponto de informação, espaço de exposições, etc.. Deste modo, Vilar Formoso poderia ter um papel mais activo na atracção e na distribuição de turistas para o concelho e para a respectiva região.

D – As potencialidades culturais e naturais de Almeida devem ser mais do conhecimento geral, dentro e fora do país e isso só se consegue com um maior empenho nas acções de divulgação. Não se pode estar só à espera que sejam as autarquias a fazer todo o trabalho, porque os empresários locais têm que ser sensibilizados para investir mais nesta área.

F – O aumento da actividade empresarial no concelho só pode verificar-se por acção de novas políticas governamentais, que incentivem os privados a investir no Interior em detrimento da região litoral. Já têm sido dados alguns passos, nomeadamente no tocante às infra-estruturas rodo-ferroviárias. Agora são precisas medidas concretas de apoio ao investimento e que permitam tirar partido de algumas potencialidades de Almeida, como a maior proximidade à Europa e ao mercado espanhol.

1.3. A grande dificuldade relaciona-se com a actuação da Administração Central no tocante às apostas A e F (requalificação do património e fomento da actividade empresarial). Era necessário que houvesse uma real descentralização, entregando às autarquias a gestão dos monumentos, porque são as entidades que os podem dinamizar e qualificar melhor. No que respeita ao deficit de industrialização em Almeida, isso deve ser observado a uma escala maior, que deriva das más políticas que foram postas em prática ao longo de décadas, privilegiando-se o investimento no litoral, em especial, em torno de Lisboa e Porto. Isso tem levado ao empobrecimento e à *desertificação* dos concelhos do Interior.

O concelho e, em especial, Vilar Formoso, perderam muito com a abertura de fronteiras. Isto foi um problema que ainda não foi ultrapassado. Perderam-se muitos serviços e postos de trabalho, numa região onde as oportunidades de emprego são escassas. Mais recentemente, a subida de impostos veio dar outra machadada em Vilar Formoso, afectando a sua função de “vila comercial”: o IVA em Espanha é mais baixo 4% e a diferença no preço de alguns combustíveis (gasolina) chega quase aos 0,20€/litro. Por isso, um número crescente de pessoas prefere fazer as suas compras do outro lado da fronteira, deixando os comerciantes numa situação cada vez mais difícil. No caso dos combustíveis, há revendedores em Vilar Formoso com quebras superiores a 50% nas suas vendas.

1.4. A Junta de Freguesia não pode ter um papel de destaque no desenvolvimento local, simplesmente por não dispor de meios financeiros compatíveis. O orçamento apenas dá para pequenas intervenções, para zelar pelo património tutelado pela Junta e para o quadro de pessoal. Somos muito

solicitados para resolver problemas que, muitas vezes, nem são da nossa competência. Mas procuramos ajudar sempre as pessoas. Desempenhamos estes cargos por lealdade à terra e às pessoas, porque o tempo que gastamos e o trabalho que temos não é compensado materialmente. As juntas de freguesia são órgãos muito limitados em termos de intervenção.

1.5. Acho que sim, porque se estamos a falar de um concelho debilitado económica e populacionalmente, a colaboração entre empresários e autarquias poderá ser uma forma de contornar essas dificuldades.

1.6. O principal problema está do lado dos agentes privados. Os empresários do concelho são muito individualistas, não gostam de cooperar uns com os outros, nem com as entidades públicas. Veja-se o caso do parque industrial de Vilar Formoso. A Câmara Municipal disponibilizou o parque em boas condições, incentivou a parceria, mas os empresários aderiram pouco. Alguns dos investidores são espanhóis. Em Almeida, o particular só investe quando há subsídios, porque assim, mesmo que o negócio corra mal, o subsídio é sempre certo. Já tem havido casos no concelho que, depois de findarem os subsídios, os empresários fecham as empresas. É preciso que o investimento se faça de uma forma sustentada a médio/longo prazo e não tendo em vista a obtenção imediata de receitas por outros meios.

1.7. A capacidade de investimento no concelho é limitada, porque as pessoas não investem ou, quando o fazem, têm em vista a obtenção de subsídios. A colaboração entre empresários não existe. A forma para resolver este problema passa, em primeiro lugar, por uma mudança de mentalidades, por acções de formação ou até pela chegada de investidores de fora, com ideias inovadoras. É preciso que haja uma estrutura que os apoie mais efectivamente, que crie condições para um maior envolvimento, o que deve partir da autarquia. Depois, deve haver uma maior atenção por parte da Administração Central, que privilegie com medidas concretas o desenvolvimento do Interior, o que atrairia mais investimento.

2.1. Na minha opinião, os elementos a ser divulgados – o património arquitectónico e cultural, não estão devidamente publicitados, especialmente ao nível do país.

2.2. A divulgação do património de Almeida deve ser feita na óptica de atrair um maior número de turistas.

2.3. Na situação actual, creio que é o posto de turismo que mais se tem preocupado com a divulgação do concelho. Mas acho que os empresários deviam ter um papel mais activo na divulgação, superior ao da própria autarquia porque, em última análise, são as entidades privadas que retiram mais lucros do fluxo turístico. Por isso, deviam ser os principais investidores.

2.4. Como referi, o património arquitectónico deve ser o elemento a destacar nas acções de divulgação, devido ao seu valor histórico e cultural. Mas também se pode pensar em divulgar outros elementos, como o parque industrial, com o objectivo de se atrair novos investidores.

2.5. Julgo que os dois primeiros são os mais adequados à divulgação de Almeida. A publicidade em meios de comunicação social tem uma grande repercussão e isso pode ser eficaz. Em Vilar Formoso há uma rádio local (Rádio Fronteira) que não tem contribuído muito para a promoção de Almeida, talvez por causa das dificuldades económicas dos empresários locais. Em segundo lugar, a realização de conferências poderá ser um meio interessante para divulgar o concelho no país e em Espanha.

2.6. Deve procurar atingir indiferenciadamente todos os potenciais interessados em conhecer/investir em Almeida.

2.7. Quem mais contribui para a divulgação do concelho é a Câmara, nomeadamente, através do posto de turismo. As Comemorações da Batalha do Buçaco e, depois, as festas de Verão, são os eventos que levam mais pessoas à vila de Almeida.

2.8. Não. A única divulgação que fazemos é às festas religiosas, em especial, à festa de Nossa Sr.^a da Paz, que atrai muita população de fora (incluindo de Espanha), também pela animação proporcionada pelas penhas.

2.9. Não. Como não trabalhamos na divulgação, não sentimos a falta dessa especialidade.

2.10. Julgo que isso é importante. O ideal era que da parte empresarial houvesse sinais em termos de investimento e que, da parte da Câmara, surgissem mais apoios e se facilitasse o investimento. Isso facilitaria a cooperação nas acções de divulgação, rentabilizando o investimento de todos.

2.11. O grande problema reside no individualismo dos agentes privados e no facto de não gostarem de correr riscos. Muitos deles são apologistas do rifão: “sociedades só com as mulheres e com mais ninguém”.

Álvaro Estêvão
Núcleo Empresarial da Região da Guarda (NERGA)
Presidente da Direcção do NERGA
Curso de engenharia incompleto
Guarda
21-09-2005

1.1. A, B, C, D e F.

1.2.A – No caso de Almeida, as apostas de desenvolvimento passam muito pela promoção do turismo, nas vertentes cultural, militar e natural. Porém, para afirmar a vocação turística de Almeida, há ainda muito trabalho a fazer. A qualificação dos imóveis mais emblemáticos da vila, em particular, a limpeza e a dinamização da muralha e do espaço envolvente, deve ser o primeiro passo. Não é no estado em que se encontra, parecendo, por vezes, que está ao completo abandono, infestada de vegetação, que se pode esperar que a muralha atraia turistas. Pelo contrário, até dá uma imagem negativa a quem visita Almeida, pois deve transmitir alguma desilusão. Creio que, se este monumento estivesse do outro lado da fronteira, o seu tratamento e divulgação seriam bem mais eficazes. É preciso que haja uma limpeza assídua da vegetação, para o que devia ser escalada uma equipa a tempo inteiro. Não teria certamente um custo muito elevado e os benefícios da melhoria da sua imagem superariam esse custo. É necessário que a Câmara se empenhe mais em negociar com o IPPAR este tipo de intervenção, uma vez que aquele órgão não parece interessar-se pela sua requalificação.

Depois, é preciso pensar em iniciativas que dinamizem aquela potencialidade. Almeida parece “estar escondida atrás das muralhas”. Há o picadeiro, mas funciona com muita intermitência. Há que tornar mais regular a oferta de passeios a cavalo e de aulas de equitação. Há uns anos havia uns passeios numa charrete puxada por cavalos. Porque não reintroduzir esta oferta para os turistas?

Ainda no domínio cultural, acho muito importante dar apoio aos artesãos do concelho, porque o artesanato encontra-se muito desvitalizado e há um conjunto de produções que estão em risco de desaparecer. Esta morte lenta do artesanato tem que ser evitada, quer através de apoios aos artesãos, quer através de formação aos mais jovens. É preciso ver que os produtos artesanais são objecto de muita procura e, se forem bem divulgados em articulação com o turismo e houver apoios, os jovens poderão interessar-se mais pelo artesanato, contrariando aquela tendência. Inclusivamente, o artesanato pode evoluir para dar resposta às solicitações actuais.

Em Almeida não há lojas onde se possam adquirir produtos locais ou recordações, assim como não existe nenhum restaurante típico, factos que também constituem uma forte lacuna na sua oferta turística. É preciso investir nestes segmentos, sobretudo no caso da gastronomia que, quando evidencia qualidade, é capaz de atrair públicos de locais distantes.

Há pouco referi o *turismo militar* (que será um segmento do turismo cultural), porque tenho conhecimento que militares, muitos deles já aposentados, visitam a Praça-Forte devido à sua singularidade nesta área. Também por isso é importante reforçar a qualificação dos imóveis militares, disponibilizar informação sobre cada um deles, definir circuitos a visitar e divulgar o património.

A excelente qualidade ambiental do concelho, a beleza paisagística e o aproveitamento de algumas potencialidades, como o rio Côa ou as águas termais, permitem que Almeida tenha uma boa oferta no âmbito do *turismo natural*. O que faz falta é reunir e estruturar esta oferta, estabelecer prioridades e articulá-la com o turismo cultural. Acho que uma ideia interessante a implementar seria a de estruturar uma oferta dirigida a jovens estudantes, em que se conjugassem actividades de contacto com a natureza (BTT, caminhadas, equitação...), com visitas aos principais elementos arquitectónicos e arqueológicos, numa lógica de conciliar componentes recreativas com outras de carácter mais lúdicas.

Relacionada com a natureza está a caça, que atrai um vasto número de adeptos ao concelho. Só que, esta actividade, que vitaliza Almeida nos domingos do Inverno, padece do problema da sazonalidade. Acho que uma boa forma de ultrapassar este problema seria através da implementação de reservas fechadas, onde se libertam espécies criadas em viveiro, de forma a constituir uma oferta dirigida aos caçadores, ao longo de todo o ano.

B – É evidente que as medidas de qualificação do património cultural e natural de Almeida visam aumentar o fluxo de visitantes. Embora dependa do período de estada, este incremento deve ser acompanhado por igual fomento do número de unidades hoteleiras que, atendendo às características do meio, devem inserir-se na oferta de turismo rural. Há diversos edifícios apalaçados no concelho que podem ser reconvertidos para esta função.

C – Em relação a Vilar Formoso é de salientar que, historicamente, sempre teve uma grande rivalidade com Almeida, sede de concelho e que, ainda hoje, é sentida. Depois, Vilar Formoso tem sofrido grandes mutações ao longo das últimas décadas: foi um ponto de contrabando e floresceu muito à custa dos serviços de fronteira que ali se instalaram. A livre circulação de pessoas e bens veio alterar a estrutura sócio-económica da vila. Por isso, é preciso reorientar a vocação de Vilar Formoso, no sentido de tirar

partido da proximidade a Espanha e da enorme circulação de pessoas, fazendo com que parem. Há um projecto que, no meu entender, devia ir para afrente que é a construção de uma “porta”, que funcionaria como um símbolo, em torno do qual se instalariam diversos serviços de apoio aos viajantes/turistas. A sua implantação está, contudo, dependente do novo traçado da ligação transfronteiriça por auto-estrada, que deve ser clarificado o mais depressa possível, de modo a posicionar da melhor forma no terreno serviços e equipamentos e articulá-los com o núcleo urbano. Neste contexto, acho que o presidente da Câmara se deve empenhar com afinco no sentido de lançar projectos e ideias inovadoras e constituir um elo de ligação com entidades privadas, concedendo apoios e facilitando todos os projectos que dinamizem Vilar Formoso. Uma outra medida tem a ver com a necessidade, na minha opinião, de se constituir um parque de campismo em Vilar Formoso. É sabido que há um elevado número de pessoas adeptas desta modalidade e, a sua construção, permitiria atrair este mercado.

D – É fundamental apostar na divulgação das potencialidades de Almeida, depois de devidamente organizada a oferta e de se terem implementado algumas das medidas referidas, para se atrair um maior número de turistas. Mas, neste capítulo, acho que Almeida poderá obter mais benefícios em concertar-se com municípios vizinhos nas campanhas de divulgação de rotas turísticas comuns. Almeida tem que posicionar-se melhor para tirar proveito de outras ofertas e eventos. É o caso da rota das amendoeiras em flor, em que um elevado número de pessoas passa por Almeida em direcção a Figueira de Castelo Rodrigo e Vila Nova de Foz Côa, mas não param na vila, ou se param, não existe nenhuma loja aberta, excepção feita a umas tendas que são instaladas à entrada das Portas de S. Francisco, facto que até denigra a imagem da vila. Outros exemplos em que não há cooperação prendem-se com a inexistência de percursos definidos pelas Aldeias Históricas da região ou pelo desaproveitamento da proximidade ao Douro. Porque não desenvolver projectos para atrair os turistas que sobem o Douro, por exemplo, desembarcando em Barca de Alva e seguir por um trajecto definido de visita às Aldeias Históricas? Certamente não faltariam visitantes se esta oferta fosse disponibilizada pelos municípios da região. O problema está na dificuldade de diálogo entre as autarquias, muito habituadas “a olhar só para a sua capela” e na ausência de uma tradição forte de parceria público-privado na concertação desses projectos. Mas acredito que é uma das formas mais eficazes e proveitosas em termos da divulgação do concelho e da própria região.

F – O concelho apresenta condições e alguns recursos que podem estimular a presença de algumas indústrias/explorações. Um dos recursos naturais mais relevantes é o granito, que se encontra certificado pelo Instituto Geológico e Mineiro. Trata-se de uma rocha de excelente qualidade, que tem motivado a instalação de diversas empresas, embora, no passado, a sua presença tenha sido maior. Os impactos ambientais e paisagísticos negativos são, talvez, o reverso desta actividade, podendo afectar a qualidade cénica e natural do concelho, pelo que deve haver cuidado no licenciamento desta actividade.

A pecuária e a floresta também têm alguma margem de crescimento. É preciso reflorestar o concelho com espécies autóctones, o que beneficiará entre outras actividades, a caça. Há alguns nichos de cultura, como o da produção de cogumelos, que têm obtido sucesso noutras áreas. O que faz falta é sensibilizar os agentes locais e ceder formação e apoio para que haja investimento nestes sectores.

1.3. São de diversa ordem. No que respeita à qualificação do património arquitectónico, sei que tem havido algum esforço por parte da Câmara, mas esbarra sempre no mesmo ponto: a posse dos imóveis mais emblemáticos pela Administração Central, o que dificulta a implementação de medidas de reabilitação. O IPPAR actua com muita rigidez em relação ao património, parece que a única acção que se pode fazer é “deixar estar como está”. Além disso, debate-se com problemas de orçamento. Ainda assim, acho que a autarquia terá que se empenhar mais em negociar com o IPPAR.

A um nível mais geral, as políticas governamentais têm penalizado muito o desenvolvimento do Interior, têm levado ao seu despovoamento – e isso também é uma dificuldade. Até porque não se vislumbram medidas de apoio ao desenvolvimento dos concelhos do Interior, a curto/médio prazo.

A nível local há também diversas dificuldades. O mais sério é a inércia com que as pessoas se acomodam à situação actual, as entidades públicas e privadas, incluindo a Câmara, parece que se resignaram ao fatalismo dos problemas do Interior e que não há nada a fazer. É absolutamente necessário inverter esta mentalidade, que haja um maior dinamismo por parte da autarquia e que surjam iniciativas empreendedoras a partir de fora. A Câmara e outras entidades, como o NERGA, devem apoiar e ser parceiras destas acções.

Ao nível do relacionamento com os municípios vizinhos há igualmente dificuldades a superar. Não existe uma tradição de cooperação intermunicipal, pois o desenvolvimento de projectos à escala regional implica o diálogo com diversas entidades e, finalmente, devido à reduzida cultura de concertação de projectos entre autarquia e privados.

1.4. O NERGA tem prestado apoio e tem sido parceiro da Câmara Municipal no desenvolvimento de diversos projectos de incidência local. O mais relevante terá sido o *Impulso da Raia (Equal)*. Basicamente, foi um projecto que procurou o desenvolvimento sócio-económico de grupos-alvo, caracterizados pela dificuldade na obtenção de emprego e na constituição de negócios. Numa primeira fase, foram

seleccionados 100 candidatos. A formação ao nível das tecnologias de informação e de comunicação, com o intuito de dotar os formandos de melhores competências profissionais, foi o objectivo principal. Numa segunda etapa, foram seleccionadas 30 pessoas, que tiveram uma formação presencial em empresas. Nesta fase, foi ainda relevante a criação de um portal territorial para os concelhos de Almeida e Sabugal, onde constava informação sobre o território, sobre o património, sobre eventos, informação sobre a constituição de empresas, etc.. Havia inclusivamente uma plataforma “e-learning” com formação ao nível de 3 cursos.

Um outro projecto de que o NERGA foi parceiro da Câmara verificou-se no âmbito do Programa INTERREG II C, subordinado ao papel das empresas no desenvolvimento dos territórios de baixa densidade. Ao abrigo deste projecto, foi constituída uma agência de desenvolvimento regional (Estrela-Côa), de que a Câmara é parceira, mas a sua actuação não tem surtido efeito. Mas, em alguns países sei que se desenvolveram projectos muito interessantes em territórios de características semelhantes.

O NERGA, a par de outras entidades, foi igualmente convidado pela Câmara para ser parceiro noutra projecto de desenvolvimento sócio-económico: o *Raia Seca*. Porém, também este projecto não avançou. De resto, o NERGA encontra-se totalmente disponível para continuar a colaborar com a autarquia e com outras entidades em prol do desenvolvimento do concelho e da região.

1.5. É uma condição essencial aprofundar esse envolvimento. Primeiro deve haver um motor que lidere, que dinamize e crie condições propícias ao investimento. Depois, é necessário envolver agentes locais e atrair outros de fora, de modo a que participem activamente no processo de desenvolvimento do concelho. Mas, a concertação não deve ser apenas com agentes privados, como também com autarquias e outras entidades da região com vista, nomeadamente, à definição e divulgação de potencialidades e de percursos turísticos à escala regional.

1.6. Se nada for feito em contrário, o envolvimento dos privados torna-se complicado devido à sua apatia em participar em projectos de desenvolvimento, em investir. Por outro lado, principalmente, por parte da autarquia, é preciso que haja sensibilidade e predisposição para encetar este tipo de projectos. Acresce ainda, como disse, a falta de tradição no relacionamento público-privado e um relativo desconhecimento das vantagens desta articulação.

1.7. Através de uma maior sensibilização dos agentes públicos e privados para concertarem projectos de desenvolvimento comuns, com estímulos da Administração Central, para um maior envolvimento à escala regional (e através da injeção de investimentos a partir de agentes externos).

2.1. Julgo que não, principalmente a nível nacional e da limitrofe região espanhola. O problema deriva da falta de organização da oferta turística, que dificulta a sua promoção no exterior.

2.2. Sim, mas isso depende do tipo de meio de divulgação que é utilizado.

2.3. Acho que as competências no domínio da divulgação devem ser repartidas, através de parcerias a realizar entre a Câmara com outras entidades do concelho e da região, incluindo os empresários.

2.4. O património arquitectónico de Almeida, porque é o seu elemento mais nobre e distintivo.

2.5. Para responder adequadamente a esta questão é preciso efectuar estudos sobre o mercado potencial, sobre a segmentação da oferta – e, julgo, esse trabalho ainda não foi feito. É preciso entender que há um conjunto de variáveis que devem ser estudadas primeiro: a sensibilidade das pessoas que visitam a vila, a sua faixa etária, o seu nível cultural, a proveniência, etc.. Só depois de se conhecerem estes dados é que se deve definir qual ou quais os meios mais adequados.

2.6. O mais correcto é efectuar uma segmentação dos alvos a atingir pela divulgação, porque o mercado é muito heterogéneo. Mas esta prospecção ainda não foi feita.

2.7. Em termos institucionais, penso que a Câmara é o órgão que mais contribui para a promoção do concelho. Como não resido em Almeida, não tenho uma percepção clara sobre o evento que atrai mais visitantes à vila.

2.8. Não, o NERGA só tem colaborado com a autarquia na prossecução de alguns projectos de desenvolvimento sócio-económico para o concelho.

2.9. Sim, dispomos de recursos humanos com formação nessa área.

2.10. Como tenho referido, acho que esse envolvimento é fundamental e não deve ser restringido à escala concelhia, mas à escala regional e ao outro lado da fronteira. Mas, é preciso estudar o produto a

oferecer, o mercado potencial, negociar com as autoridades públicas e privadas a exploração de uma oferta regional, mobilizar a participação dos privados e canalizar os recursos humanos e financeiros para os melhores meios de divulgação. Uma ideia a aproveitar consiste em fomentar o diálogo com as autoridades regionais de Espanha, no sentido de se divulgar uma oferta comum, alicerçada no património cultural, para atrair os viajantes e turistas que cruzam este eixo rodoviário. Este projecto poderia englobar: Salamanca, Ciudad Rodrigo, Almeida, Castelo Rodrigo e outras Aldeias Históricas.

2.11. Aplicam-se aqui os motivos já referidos, ou seja, a dificuldade em dialogar e em encetar projectos à escala intermunicipal e a fraca capacidade empreendedora dos agentes locais e regionais públicos e privados. Veja-se, por exemplo, que a Câmara não concedeu apoios ao balonismo. Almeida poderia afirmar-se nesta oferta e, por falta de cooperação, isso não sucedeu.

Maria Isabel Boura
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC)
Coordenadora da AIBT – Acções Inovadoras de Dinamização das Aldeias
Licenciatura em Geografia
Vila Real
19-10-2005

1.1. A, B, C, D, E, F e G.

1.2. Dado o valor patrimonial de Almeida e a referência simbólica, que constitui, parece-nos que a grande aposta para o seu desenvolvimento deverá centrar-se no aproveitamento da sua localização estratégica para reforçar novos factores de competitividade – história, cultura, património – que lhe conferem condições excelentes de diferenciação.

1.3. Maior participação e envolvimento do poder local, dos agentes económicos, da sociedade civil, na definição dos objectivos e da estratégia de valorização. Identificação clara dos sectores de maior dinamismo local, tirar partido do fluxo turístico existente, reforçar equipamentos e serviços nos domínios da cultura, animação e turismo.

1.4. O papel da CCDRC será sempre de intermediação e apoio técnico.

1.5. Sim desde que devidamente identificada uma estratégia que apresente adesão plena às realidades locais. A importação de modelos sem as devidas adaptações e sem a incorporação de experiências ganhas em intervenções anteriores correm o risco de criar a desmotivação dos diversos agentes de desenvolvimento.

1.6. Deverá ser promovido questionário junto das entidades referidas, no sentido de conhecer o “estado de espírito” local.

1.7. Através de uma atitude de envolvimento permanente que contemple a participação, que justifique a cumplicidade e de cuja continuidade depende o efeito de demonstração, no que se refere a boas práticas.

2.1. Almeida tem boa visibilidade regional e nacional que decorre não apenas das suas características próprias mas também pelo facto de integrar uma Rede – Aldeias Históricas, que constitui já um produto de afirmação da valia e imagem de um território.

2.2. Sim, nomeadamente turistas.

2.3. Existem vários níveis de divulgação e promoção dos aglomerados que constituem nós da Rede das Aldeias Históricas: local, subregional, regional e nacional. Importa que essas acções se revistam de uma qualidade consonante com o produto, que mantenham um grafismo que está já definido como a imagem da Rede de Aldeias Históricas e torna-se premente que as instituições com responsabilidades nacionais na promoção turística (por ex. IFT ou ICEP) se envolvam na promoção externa deste produto que, no ano de 2004, movimentou 224 mil visitantes.

Almeida deve apostar tanto na distinção dos seus elementos, como no aprofundamento da integração regional. Para além dos concelhos limítrofes importa fundamentalmente uma abordagem mais ampla, a todo o território da Beira Interior, onde coexiste grande diversidade e excelência de recursos. É neste contexto que as Aldeias Históricas, funcionam como projecto – âncora, que proporciona uma rede que define um circuito que permite integrar outros recursos e mais valias (paisagem, património, centros históricos, produtos certificados), enriquecendo-o por acréscimo de diversidade.

2.4. Depois de 10 anos de investimento de valorização do património e recuperação urbanística desta Aldeia Histórica, cujo impacto mais visível é a procura turística, parece-nos que o elemento central da promoção deverá ser o seu estatuto de Aldeia Histórica. Este facto prende-se ao que, anteriormente, já foi referido: a Rede de Aldeias Históricas é já um produto e um destino reconhecido a nível nacional. Neste contexto e por sinergia e complementaridade, outras características com potencial, serão reconhecidas.

2.5. A publicidade, em meios de comunicação generalistas, as relações públicas nas suas múltiplas vertentes, os incentivos promocionais, com vista à captação de recursos específicos do exterior e iniciativas de animação histórico-cultural.

2.6. A divulgação do potencial de Almeida deverá ser estratificado de acordo com os objectivos estratégicos. Haverá eventualmente situações em que a divulgação deverá ser massiva e outras em que a segmentação por públicos-alvo será a metodologia mais correcta.

2.7. As acções de divulgação e promoção das Aldeias Históricas, primeiro enquanto Programa de Recuperação de Património e depois enquanto estratégia de Valorização Territorial, foram a nosso ver a iniciativa fundamental na abertura de um novo ciclo não só para Almeida, mas também de toda a Beira Interior. Neste âmbito, e como já foi referido, houve inúmeras iniciativas promovidas por níveis e parceiros diferenciados: local, regional e central. Considero, no entanto, que a elaboração e publicação, em 2000, da Carta de Lazer das Aldeias Históricas de Portugal, iniciativa do INATEL, financeiramente apoiada pelo Programa de Recuperação, através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), distribuída como encarte ao domingo por um jornal nacional, constituiu a iniciativa de maior divulgação. Também a Grande Rota das Aldeias Históricas, promovida pelo mesmo Instituto e apoiada pelo mesmo Programa, proporcionou um movimento de afirmação de impacto nacional. Por outro lado, uma iniciativa dos CTT Correios de Portugal, a que a CCDRC deu apoio técnico, também contribuiu para uma ampla divulgação das Aldeias Históricas: o lançamento de uma colecção de postais, em 2001, a elaboração de uma agenda de prestígio, em 2003, e o lançamento de uma edição filatélica e de uma brochura para coleccionadores de selos, em 2005. Estas iniciativas contribuíram para reforçar a projecção nacional das Aldeias Históricas. O ICEP promoveu, com o apoio da CCDRC, uma visita a uma delegação de 8 de jornalistas estrangeiros.

2.8. Duas iniciativas directamente promovidas pela CCDRC constituíram um contributo importante e pedagógico na divulgação das Aldeias Históricas, junto da população mais jovem:

- "A Escola nas Aldeias: Realidade e Imaginário", concurso lançado, em 2001, junto das Escolas (2º ciclo do ensino básico), para produção de trabalhos em suporte variável sobre as Aldeias Históricas. As seis Escolas vencedoras tiveram oportunidade de uma viagem de estudo de fim-de-semana por algumas daquelas aldeias, viagem complementada por animação desportiva e cultural. Esta iniciativa foi implementada com o apoio da Direcção Regional de Educação do Centro e localmente com o apoio das Câmaras Municipais;

- "Lendas e Segredos das Aldeias Históricas de Portugal" livro da autoria de Ana Maria Magalhães e Isabel Alçada, iniciativa promovida pela CCDRC, cujo lançamento ocorreu em Abril de 2002, com a presença das autoras na Sé Catedral de Idanha-a-Velha; estiveram presentes com o apoio das respectivas Câmaras Municipais os alunos das Escolas Primárias dos concelhos envolvidos.

Outras iniciativas de carácter mais transversal foram:

- Exposição "Programa de Recuperação das Aldeias Históricas de Portugal", apresentada em Almeida, quando da inauguração, em 2000, do Picadeiro d'El Rey, recuperação apoiada pelo FEDER no âmbito do Programa;

- Adicionalmente em 2002, no âmbito da Presidência Aberta na BIN, a referida Exposição, foi actualizada e publicado o catálogo "Aldeias Históricas de Portugal, *Um Património com Futuro*, em que é feito o balanço de 8 anos de intervenção.

2.9. A CCDRC não possui recursos com formação específica na área referenciada.

2.10. Considero fundamental, embora reconheça que não é fácil e é um trabalho de médio/longo prazo, intimamente relacionado com a capacidade demonstrada nas áreas a montante.

2.11. A falta de tradição no envolvimento entre agentes públicos e privados e de participação dos agentes privados no processo de desenvolvimento são, talvez, os dois maiores obstáculos a superar.

Jorge Patrão
Região de Turismo da Serra da Estrela (RTSE)
Presidente da Região de Turismo da Serra da Estrela
12º Ano
Covilhã
16-11-2005

1.1. A, B, C e D.

1.2. A construção definitiva do Museu de História Militar Portuguesa e a sua posterior promoção em escolas do País, em eventos turísticos e através da Internet são medidas que potenciam e estimulam o desenvolvimento de Almeida e que se enquadram nas alíneas A e D do ponto anterior. Também a interligação com outras peças de um puzzle de turismo cultural – valorização da outra Aldeia Histórica do concelho (Castelo Mendo) com interactividade – são medidas do mesmo âmbito e que se enquadram nas alíneas C e D do ponto anterior.

1.3. São sobretudo questões físicas, que se prendem com obra edificada, que vão impedindo a conclusão da construção do Museu de História Militar Portuguesa.

1.4. A Região de Turismo da Serra da Estrela tem tido um dos pontos da sua estratégia promocional no agrupamento de idênticas componentes da sua oferta turística em Rotas e Roteiros temáticos a fim de facilitar e otimizar a sua eficácia promocional. Neste contexto, Almeida surge como a sede da Rota das Aldeias Históricas, da Rotas dos Castelos e Fortalezas bem como do centro da História Militar.

1.5. Sim. Porque desse envolvimento e dessas parcerias resultam sempre sinergias positivas que beneficiam quer o desenvolvimento da região em termos sociais e económicos quer o desenvolvimento das estratégias promocionais, potenciando por um lado a intensidade com que estas são levadas a cabo e, por outro lado, a disponibilidade de meios postos à disposição da vertente promocional e que definem, em última análise, a eficácia desta.

1.6. É principalmente a reduzida disponibilidade financeira dos agentes.

1.7. Através de uma eventual dotação financeira dos agentes públicos por parte do Estado e também através do recurso a candidaturas a fundos comunitários.

2.1. Sim, com possibilidade de uma maior mediatização, o que aliás já merece.

2.2. Sim, e o aumento do fluxo de turistas que têm visitado as Aldeias Históricas também está relacionado com o aumento das iniciativas de divulgação.

2.3. A divulgação depende de diferentes entidades. Assim, a promoção da Marca "Município" é da responsabilidade da Câmara Municipal. A RTSE também é uma entidade com competências nessa área, uma vez que a área do concelho de Almeida está inserida nesta Região de Turismo. O próprio Instituto de Turismo de Portugal (ITP), responsável pela promoção do país, também pode e deve promover elementos locais, de nível concelhio, como o património cultural de Almeida.

2.4. O Turismo Cultural, por ser este o seu principal trunfo na captação de turistas e a sua principal oferta. A marca futura deve ser a que fará Almeida ser diferente e que será caracterizada principalmente pela sua Fortaleza e pela Sede da História Militar Portuguesa. Aí ganhará o espaço de afirmação único. O mais vantajoso para Almeida é a aposta nos seus elementos distintivos.

O facto de Almeida não enquadrar a principal oferta turística da RTSE (a neve) não constitui um problema, porque o seu potencial turístico cultural pode e deve ser complemento do turismo de neve. Pode também usufruir de muitos turistas que procuram a região pela neve, mas que, complementarmente, acabam por fazer outras visitas, como as de índole cultural.

2.5. Deve-se apostar em vários meios, consoante os casos. O marketing directo será uma técnica a utilizar para atrair certos segmentos. Após a conclusão definitiva e abertura do Museu de História Militar Portuguesa, em Almeida, deve-se estimular a sua publicitação: em meios de comunicação em massa (jornais, revistas, rádios e até televisão). As relações públicas poderão assumir-se como um meio interessante, por exemplo, através da realização de reportagens sobre o referido museu.

2.6. Deve haver uma segmentação prévia dos "alvos" a atingir.

2.7. A Fortaleza de Almeida é sem dúvida o *ex libris* e a oferta turística mais relevante de Almeida.

2.8. Sim. Colocar Almeida como centro da Rota dos 20 Castelos e Fortalezas, das Aldeias Históricas de Portugal e como futuro da História Militar Portuguesa.

2.9. Sim, a RTSE dispõe de recursos humanos com formação nessa área.

2.10. É muito importante, porque desse envolvimento e dessas parcerias resultam sempre sinergias positivas e o desenvolvimento de estratégias promocionais, potenciando por um lado a intensidade com que estas são levadas a cabo e por outro lado a disponibilidade de meios postos à disposição da vertente promocional e que definem, em última análise, a eficácia desta.

2.11. As dificuldades económicas das entidades locais e a ausência de experiências de envolvimento entre parceiros destacam-se como os principais problemas à sua implementação.